



ACTA UNIVERSITATIS UPSALIENSIS

Gunvall Grip

Vill du frihet eller tvång?

Svensk försäkringspolitik 1935-1945



105

Disbui. Uppsala
1987



ACTA UNIVERSITATIS UPSALIENSIS

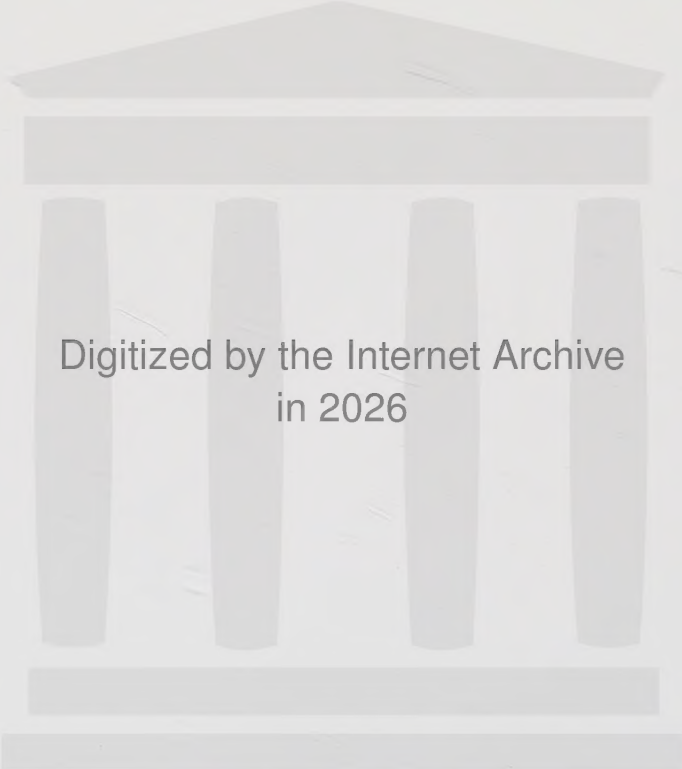
Skrifter utgivna av

Statsvetenskapliga föreningen

i Uppsala, 105

Bilden på omslaget och bokens huvudtitel är hämtade från den s k Engelbrektsbroschyren som Svenska Försäkringsbolags Riksförbund skickade till de svenska hushållen år 1945 med anledning av debatten om det enskilda försäkringsväsendets förstatligande.

Formgivning: Stig Salander



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551503_0006

Gunvall Grip

Vill du frihet eller tvång?

Svensk försäkringspolitik
1935–1945



Uppsala 1987

Distributor:
Almqvist & Wiksell International
Stockholm, Sweden

Doktorsavhandling framlagd vid Uppsala universitet 1987

Abstract

Grip, G., 1987. Vill du frihet eller tvång? Svensk försäkringspolitik 1935–1945. (Choice or compulsion? Government policy on insurance in Sweden 1935–1945.) Acta Univ. Ups., *Skrifter utg. av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala*, 105. Swedish, English summary. 263 pp. Uppsala. ISBN 91-554-2115-6.

For the private insurance sector in Sweden, the 1930s and 1940s constituted a period of economic disquiet combined with manifest political attention. The very assumption of power by the Social Democratic Party in 1932 was seen within leading insurance circles as a considerable threat. In the opinion of the insurance companies, it was vitally important to maintain the clear distinction between private and public operations. And faced with almost constant political attention in the years between 1935 och 1945, the private insurance sector was forced to adopt defensive measures.

This study describes the Swedish policy on insurance as reflected in the political debate on insurance. The study concentrates on three groups of actors: the Social Democratic Party, whose Members of Parliament drew attention to the insurance sector by such means as tabling a number of motions in Parliament; the national control authority – the insurance inspectorate; and the insurance companies.

In brief, the purpose of this study is threefold: a) to describe, using the political debate on insurance as a base, the motives of the actors involved in terms of the standpoints they assume and the arguments they put forward, b) to describe the responses of a particular branch of commerce – the private insurance sector – to political attention and c) to establish whether it may be considered fruitful from the point of view of methodology to follow the ebb and flow of the political debate on insurance along two major lines – one intended for the general public and one intended for internal contexts – in order thereby the better to decipher and clarify the motives of the actors involved.

The study shows, first, that it has been fruitful to supplement the public standpoints and arguments of each actor by those discussions which they held in internal contexts. By such means, a supplementary dimension and import will be imparted to the inception and content of insurance legislation, for example in respect of the so-called principle of equity and principle of necessity.

Secondly, the study indicates that the defensive measures adopted by the insurance sector vis-à-vis political attention were not only noticeable in the public debate. The political participation of the insurance sector was not limited to activities within the framework of, for example, committees of inquiry. The insurance sector acted on a considerably greater number of levels: the companies recruited employees, set prices, developed and launched products, rationalized, rejuvenated and modified their organizations not uncommonly out of political arena as well as in the insurance market place.

Thirdly, the study demonstrates an extremely close, not to say intimate, cooperation between insurance companies and the insurance inspectorate. This fact is linked to those ideas which were proposed by George Stigler and Theodore Lowi and which are discussed int.al. by James Q Wilson in *The Politics of Regulation*. State control and inspection would appear to have originated from the very needs of commerce and industry and are built up, arranged and act in the best interests of those subjected to inspection and regulation. The central concepts in this "the captured theory" would appear to coincide with this study of the Swedish government policy on insurance during the years 1935–1945.

Gunvall Grip, Uppsala University, Department of Government, Skytteanum, Box 514, S-751 20 UPPSALA, Sweden.

© Gunvall Grip 1987

ISBN 91-554-2115-6

ISSN 0346-7538

Sättning: Rudholms Fotosätter AB, Bottnaryd

Tryck: AB L-H Tryck, Gällstad 1987

Innehåll

Förord	7
Inledning	10
Metod, källor och föremål	11
Enskild försäkring och tillsyn	17

Kapitel 1

En första framstöt

1. Brev till Per Albin Hansson	24
2. Albert Hermanssons propå	29
3. En enad front	30
4. Försäkringsväsendet mobiliserar	37

Kapitel 2

Att hålla rågången fri

1. Albert Hermansson och kooperativ försäkringsrörelse	41
2. Ny riksdagsmotion	45
3. Svenska Försäkringsbolags Riksförbund bildas	49
4. Ett försäkringspolitiskt vapen	53

Kapitel 3

Överlevnad

1. Försäkringsteknisk bakgrund	59
2. Ekonomiska hot	60
3. Vinster och utdelning	66
4. 1937 års försäkringsutredning	71

Kapitel 4

En lockande marknad

1. Tjänstepensionsförsäkringens expansion	76
2. Liv-Thules intresse	81
3. Hinder	83
4. Kaos som medel	87

Kapitel 5	Hjälp till självhjälp	
	1. 1942 års försäkringsutredning tillsätts	92
	2. Direktiven	96
	3. Om koncession	100
	4. Om skälighet	106
 Kapitel 6	 Ty nu gäller det livet	
	1. Tiderna ovissa – Wigforss hotar	119
	2. Tvåfrontsförsvaret förbereds	123
	3. Propaganda och rationalisering	129
	4. Sund utveckling eller förstatligande	141
 Kapitel 7	 I närheten av galgen	
	1. Det villkorlösa kravet	148
	2. En sista strid	157
	3. Transportsträckan	180
	4. Sammanfattning. Försäkringsbranschens värn – en hypotes	192
	Summary	213
	Förkortningar	227
	Notförteckning	228
	Källor och litteratur	255
	Personregister	260

Förord

Redan i mitten av 1960-talet skrev Nils Elvander i Intresseorganisationerna i dagens Sverige att det hörde till sällsyntheterna att det förekom en så intim relation mellan en förvaltningsmyndighet och en näringslivsorganisation att den kunde få politisk betydelse. Elvander hade dock funnit att det existerade en sådan sällsynt relation, nämligen den mellan försäkringsinspektionen och försäkringsbolagen. Elvander refererade till händelser från 1945 och framåt, och skrev att man kunde se hur förvaltningsmyndigheten även i politiskt känsliga situationer solidariserade sig med den bransch som den var satt att bevaka.

Det var bl a dessa Elvanders uttalanden som för några år sedan fick mig att försöka studera hur försäkringsbolagen och tillsynsmyndigheten i Sverige agerade under det allt starkare politiska trycket från 1935 till 1945. Tidsmässigt avslutas alltså denna studie där Elvanders började.

Denna avhandling hade dock aldrig kommit till trycket utan stöd, uppmuntran och vägledning från ett flertal personer och organisationer. Den person som utan tvekan betytt mest för avhandlingen har varit fil dr Bo Jonsson vid Högskolan i Örebro. Det personliga stöd han varit under mina akademiska studier har varit ovärderligt. Utan honom hade forskningsarbetet aldrig påbörjats; utan honom hade arbetet ej heller blivit slutfört. Därutöver vill jag tacka min handledare docent, numera statssekreterare Sverker Gustavsson för tålmodig läsning av manus och ihärdiga påminnelser om nödvändigheten av att ständigt fördjupa sig i materialet. Under avhandlingsarbetets slutskede har jag också tacksamt tagit emot synpunkter från professorerna Leif Lewin och Nils Elvander, docent Evert Vedung och fil dr Karl-Göran Algotsson. Fil dr och f. exper-ten vid riksdagsbiblioteket Karl Englund har lämnat värdefulla bidrag främst vad gäller personalia. Direktör Hans von Heijne i Skandia har haft utomordentligt god hand med frågor beträffande avhandlingens språkliga utformning. I övrigt tackar jag kollektivt den stimulerande samling studenter, lärare och forskare som varit knutna till forskarseminariet vid Statsvetenskapliga institutionen, Skytteanum, Uppsala universitet och Högskolan i Örebro.

Forskningsarbeten inom doktorandstipendiernas ramar är inga ekonomiskt begärliga utflykter. Det ekonomiska stöd jag erhållit från Svenska Försäkringsföreningens jubileumsfond och Försäkringsbranschens Service AB (FSAB) har jag därför mottagit med tacksamhet. Därtill har försäkringsbolaget Folksam stöttat mitt arbete bl a genom att välvilligt ställa skriv- och datatjänster till mitt förfogande. Inom Folksam har således ett flertal personer varit ett utomordentligt stöd i arbetet. En eloge ger jag till Margareta Trobrandt, Solveig Spångberg, Ingrid Grosselius och Eva Bergström som renskrivit manus. Ett speciellt tack vill jag ge till förre livchefen Knud Jernberg vars breda intresse och kunskaper i kombination med mänsklig inlevelse i hög grad bidragit till avhandlingsarbetets fortskridande. Dessutom har direktör Lars Lindwall visat avhandlingens försäkringstekniska spörsmål särskilt intresse, för vilket jag är honom tacksam.

De enskilda försäkringsbolagens och -organisationernas historiska arkiv har i sin helhet varit tillgängliga. Detta har självfallet varit ytterst värdefullt och, med tanke på avhandlingens inriktning, helt nödvändigt. Jag vill därför rikta ett särskilt tack till Folksam, Trygg-Hansa, SPP, Svenska Försäkringsbolags Riksförbund, Svenska Försäkringsföreningen samt Svenska Försäkringsföreningens bibliotek. Ett synnerligen välförtjänt tack vill jag ge till Skandia, vars historiska arkiv i Norrköping och Stockholm är mönstergilla. Jag vill också ge Riksarkivet en eloge för att det på ett mera lättillgängligt sätt låtit mig få ta del av bl a försäkringsinspektionens värdefulla handlingar. Ävenså Arbetarrörelsens arkiv och Stockholms stadsarkiv har ställt värdefullt material och information till förfogande så att avhandlingsarbetet underlättats.

Avhandlingsarbetet har därtill underlättats av att jag fått ta del av ett flertal enskilda eller privata samlingar och arkiv. Här vill jag särskilt nämna fil dr Ove Lundberg, som, förutom att han lämnat värdefulla försäkringstekniska upplysningar, låtit mig få ta del av fil dr Filip Lundbergs handlingar; fru Solveig Ljungqvist, som upplåtit försäkringsdirektören Gunnar Ljungqvists privata handlingar och fru Kerstin Hammerich som upplåtit försäkringsdirektören och f d konsultative statsrådet Knut Ewerlöfs privata arkiv. Jag är också tacksam för att ha givits tillfälle att arbeta med nu framlidne försäkringsdirektören i Thulebolagen Alvar Lindencronas efterlämnade handlingar. Därtill har skadeinspektör Magnus Eriksson haft vänligheten att upplåta material från Folket-Samarbetes (Folksam) förre verkställande direktör Karl (K) Eriksson.

I särskilt stor tacksamhet står jag till framlidna fru Lydia Åkesson samt Stig Åkesson som ställt försäkringsinspektionens chef O A Åkessons privata handlingar till mitt förfogande. Dessa handlingar har varit av betydande värde för detta avhandlingsarbete.

Därutöver har jag varit i samspråk med ett 50-tal personer – de flesta försäkringsmän och politiker – som arbetat inom, eller som på ett eller annat sätt varit knutna till det enskilda försäkringsväsendet under 1930- och 40-talen. Värdefulla upplysningar har lämnats av professor Harald Cramér, hovrättsrådet och försäkringsdirektören Olof Appeltofft, förre LO-ordföranden Axel Strand och försäkringsdirektören Mac Hall – samtliga nu framlidna. Värdefulla synpunkter har också lämnats av försäkringsdirektörerna Waldemar Odhnoff och Axel Ros, professor Jan Hellner, aktuarie Gösta Bergman, Skandia, samt f d statsrådet och riksdagsman Törsten Nilsson.

En särskild tacksamhetens tanke sänder jag till förre expeditionsvakten i försäkringsinspektionen Erik Åhström som under flertalet år under 1930-, 40- och början på 50-talen praktiskt taget dagligen renskrev O A Åkessons dagböcker.

Stockholm i september 1987

Gunvall Grip

Inledning

I mitten av 1930-talet stod svenskt partiväsen, offentliga myndigheter, näringslivets organisationer och enskilda företag inför en brytningstid. De politiska partierna spelade fortfarande en stark roll i den politiska beslutsprocessen. Samtidigt började det moderna Organisations-Sverige ta form. Intresseorganisationerna blev fler och starkare och löste tillsammans med enskilda företag viktiga frågor på egen hand eller genom förhandlingar direkt med regering och myndigheter. Samhällets maktstruktur höll på att förändras.¹

För det enskilda försäkringsväsendet blev 1930-talet inledningen till en längre period fylld av ekonomiska bekymmer, ändrad lagstiftning, fusionssträvanden och påtaglig politisk uppmärksamhet. Det fanns alltså grogrund för en intensiv försäkringspolitisk debatt. Redan det socialdemokratiska maktövertagandet år 1932 uppfattades i vissa ledande försäkringskretsar som ett högst påtagligt hot. Man ansåg sig leva i planushållningens tidevarv. Det gällde nu att hålla rågången fri mellan privat och offentlig verksamhet. Och med en nära nog konstant politisk uppmärksamhet åren 1935 till 1945 tvingades det enskilda försäkringsväsendet till försvarsåtgärder. Det man ville försvara var det egna rättmätiga och sedan länge inmutade arbetsfältet. Liv-Thule-chefen Sven Palmes uppmaning från 1920-talet hade full kraft in mot 1930-talets mitt: Det skulle bli betydelsefullt att göra "riksförsamlingarna mindre benägna att lyssna till utopiska röster, som påfordra förstatligande av försäkringen".²

Här föreliggande avhandling avser att beskriva svensk försäkringspolitik under perioden 1935–1945 sådan den återspeglas i den försäkringspolitiska debatten. Beskrivningen koncentreras på den debatt som i långa stycken var ett resultat av försäkringspolitisk uppmärksamhet från det socialdemokratiska partiets sida. Avhandlingen följer således de försäkringspolitiska propåerna från socialdemokratiskt håll och de diskussioner som fördes inom och mellan enskilda försäkringsbolag, deras organisationer och försäkringsväsendets tillsynsmyndighet, försäkringsinspektionen. I synnerhet tillsynsmyndighetens agerande ges ett betydande utrymme i avhandlingen. Skälet härtill är att inspektionen under

O A Åkessons ämbetsmannaperiod från 1930 till 1952 utvecklades från en myndighet i mera passiv bemärkelse till en myndighet som agerade med ett betydande mått av självständighet och auktoritet. Inspektionen blev under denna period något av en stat i staten.

Metod, källor och föremål

Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet har under flera år präglats av forskningsprogrammet Politik som rationellt handlande. Med hjälp av rationalistisk forskningsansats har ambitionen varit att analysera och förklara politiskt beslutsfattande. Inom ramen för rationalistisk eller intentional förklaring föreställer man sig att det bakom varje politiskt beslut finns en aktör med vilja och att denne aktör åtminstone har något handlings- eller manöverutrymme. Det vore, som Leif Lewin med rätta påpekar, poänglöst att pröva rationalistisk förklaring om det funnes skäl att tro att inget sådant manöverutrymme existerade. En avgörande premiss för den rationalistiska forskningsansatsen är alltså, annorlunda uttryckt, att politik formar samhället.³

Inom den rationalistiska forskningsansatsen söks således förklaringarna till politiska beslut i aktörernas avsikter, överväganden eller motiv. Det är alltså betydelsefullt att kunna redovisa hur dessa avsikter, överväganden eller motiv synliggörs eller beläggs. Här framträder ett avgörande metodproblem, där Lewin menar att "motiven ofta inte direkt kan observeras i något material" – endast motiveringarna finns att tillgå och forskaren får dra sina slutsatser om aktörernas motiv från observationer av dessa framförda motiveringar.⁴ Lewin pekar här på en betydande svårighet.

Särskilt tillspetsat tycks detta problem kunna bli i fall som när t ex försäkringsinspektionens underhandsagerande ska beskrivas, förklaras eller användas som förklaringsfaktor. Underhandsagerandet anses ju vara ett praktiskt och effektivt instrument för den statliga tillsynsmyndigheten när den i olika sammanhang vill påverka den bransch den är satt att tillse. Men detta underhandsagerande är helt tyst och osynligt för utomstående; det är inte möjligt att direkt observera. Det tillhör vad som skulle kunna kallas för det slutna rummets politik. Att försöka belägga en aktörs motiv – i detta fall t ex försäkringsinspektionens – är en uppgift av sådan art att den tycks tvinga forskaren att – om det tillåts – träda in i detta det slutna rummet. Därutöver finns det länder, bland dem Sverige, påpekar Olof Petersson, "som i sitt sätt att behandla konflikter inte i första hand gör intresse motsättningarna öppna och tydliga



utan i stället undviker och döljer konflikter.” Om aktörens motiv reflekterar dessa intressebetsättningar och konflikter bör också preciseringen av dessa motiv sökas i det som uppfattas som dolt och undvikande. Därmed närmar man sig ofrånkomligt frågan om vilken dokumentation som så långt möjligt synliggör aktörens motiv.⁵

En beskrivning av en politisk debatt, som den här föreliggande försäkringspolitiska, utgår från densamma bakomliggande premiss som den rationalistiska forskningsansatsen: aktörerna har vilja och manöverutrymme och aktörernas utsagor antas reflektera denna vilja och detta manöverutrymme. All politisk idéanalys torde för övrigt bygga på den premissen. Den försäkringspolitiska debatten, liksom annan politisk diskussion, initieras, tar form, artikuleras och utspelas dock på skilda arenor; det är därtill långt ifrån givet att den offentliga – eller öppna – debatten i alla stycken överensstämmer med den debatt som åtminstone för stunden kan vara mindre tillgänglig och inofficiell. Föreliggande studie utgår därför från den försäkringspolitiska debatten som material med intresset primärt riktat mot två skilda slag av källor: offentliga/officiella och privata/interna.

Svensk statskunskap anses av tradition vara inriktad på arkivstudier och på privat/internt material. I studier kring parlamentarismens och partiväsandets genombrott användes sålunda källmaterial av huvudsakligen privat proveniens. De privata källorna – brev, dagböcker, interna anteckningar, promemorior osv – ansågs förr inom svensk statskunskap ha avgörande betydelse. Edvard Thermanius – i Lantmannapartiet, dess uppkomst, organisation och tidigare utveckling, från 1928 – menade att de officiella akterna, som t ex riksdagshandlingarna, så gott som utslutande talade om vad som skett, inte hur det skett. I de officiella handlingarna, menade Thermanius, letar man förgäves efter hur de politiska personligheterna och hur de politiska partierna grupperat sig vid det verkliga avgörandet av en brännande fråga. Han fortsatte: ”Lika litet giva dessa handlingar någon klarhet i huru eljest den historiska utvecklingen drivits fram genom hela serien av enstaka avgöranden, och deras mer eller mindre insedda konsekvenser, med andra ord, genom det av samtiden ofta lika oförstådda som för forskaren svårfattliga samspelet av hela den omätliga mångfalden verkande kraftmoment.”⁶

Denna negativa inställning till de offentliga handlingarna är sedan ett par årtionden inte lika självklar. Stig Hadenius frågar sig därför polemiskt: ”Har jakten på gamla brev givits allt för stort utrymme?”⁷

Hadenius menar att skiljelinjen bör gå mellan det offentliga, samtida materialet och det interna, privata materialet; åtskilligt av det senare kan ju publiceras och på så sätt bli tillgängligt för allmänheten. Hadenius noterar att ökningen av den allmänna diskussionen, och bl a pressens större representativitet, ger anledning anta att den offentliga debatten numera i större utsträckning överensstämmer med den interna. Sedan tiden omkring och efter det andra världskriget har därför det privata materialet, enligt Hadenius, blivit mer umbärligt. Björn Molin – i Tjänstepensionsfrågan – är den som, enligt Hadenius, bryter traditionen. Molin skriver att han ej använt annat källmaterial än sådant som varit omedelbart tillgängligt för allmänheten. Varken för beskrivningen av händelseförloppet eller för den efterföljande analysen har det varit nödvändigt att efterforska privata källor. Molin noterar också – vilket är viktigt – att det tycks råda god överensstämmelse mellan den interna och den offentliga argumenteringen.⁸ Tron på överensstämmelse mellan det offentliga och det privata får alltså utgöra forskarens legitimation för att begränsa sig till det offentliga, i vissa fall mera lättillgängliga materialet.

Som Sverker Gustavsson påpekar, bör utgångspunkterna för val av källor vara dels att materialet underordnas det föremål som man önskar belysa, dels att man frågar sig om det verkligen inte förekommit andra ståndpunktstaganden och argumenteringar än de som kommit till offentligt uttryck.⁹ Enär föreliggande studie har som föremål a) de motiv – uttryckta i aktörernas ståndpunkter och argument – som reglerat den svenska försäkringspolitiken och b) en beskrivning av det enskilda försäkringsväsendets reaktion på politisk uppmärksamhet – mera preciserad i underhandsagerandets karaktär, samverkan mellan inspektion och försäkringsbolag och därmed i vad som, om än lösligt, karakteriserats som det slutna rummets politik – skulle en studie begränsad till den offentliga debatten bli ologisk, opraktisk och ofullständig. Poängen med t ex underhandsagerandet är ju, som sagt, dess inofficiella karaktär, och det ligger i sakens natur, att det slutna rummets politik inte låter sig fångas inom ramen för den offentliga debatten. Det räcker inte med att sätta likhetstecken mellan politisk debatt och offentlig politisk debatt. Det har varit nödvändigt att komplettera förevarande analys och det har varit möjligt att hämta avgörande anvisningar härom från det enskilda försäkringsväsendet självt.

När Filip Lundberg efter ett livslångt arbete inom vetenskapen – huvudsakligen som aktuarie och matematiker och som aktiv och ledande försäkringsman – inledde sin översikt om livförsäkringens idéutveckling

noterade han: Vid utarbetandet av en historisk översikt skulle man naturligtvis hålla sig till den bevarade och skriftliga dokumentationen. Lundberg tillade: "Men härvidlag har man att räkna med att de personer, som hållit föredrag eller gjort diskussionsinlägg eller framlagt sina idéer i avhandlingar och uppsatser, icke ensamma kunna betraktas som representativa för sin tid. Det har nämligen alltid, särskilt på ledarhåll, funnits idérika personer med stort inflytande, vilka sorgfälligt undvikit att blotta sina åsikter och intentioner genom offentligt framträdande. Denna kategori av ledande försäkringsmän har i mycket bestämt utvecklingen av svenskt livförsäkringsväsende – tidvis t o m i högre grad än de i tal och skrift utåtvända. I slutna direktörskretsar, ävensom i sammanslutningar ha för den skull de bestämmande åsikterna och härskande åsiktsmotsättningarna kommit mera allsidigt fram än i bevarade publikationer av olika slag." Om tillgången på sådant material skriver Lundberg: "Men från sammanträden av dylikt slag saknar man . . . belysande diskussionsreferat."¹⁰

Även om dokumentationen ibland kan vara svårtillgänglig och i vissa fall helt obefintlig är Filip Lundbergs påpekanden om den bristande tillgången på material rimligen alltför pessimistiska. Det hindrar dock inte att hans reflektioner i övrigt är av metod- och källkritiskt intresse. Det centrala ligger i noteringen om att högst representativa personer "sorgfälligt undvikit att blotta sina åsikter och intentioner genom offentligt framträdande" och att "de bestämmande åsikterna och åsiktsmotsättningarna" mer allsidigt tycks komma till uttryck i "slutna direktörskretsar, ävensom i sammanslutningar". Det finns rimligen ingen anledning att i en analys av den svenska försäkringspolitiken åren 1935–1945 bortse från Lundbergs erfarenheter.

Utifrån de lundbergiska övervägandena – i hans speciella fall visserligen inriktade på livförsäkringens idéhistoria – och övriga reflektioner ovan, följer föreliggande försäkringspolitiska debattanalys kategorierna extern respektive intern debatt.

(1) Den externa försäkringspolitiska debatten – manifesterad i offentliga redogörelser, utredningar, remissyttranden osv – ger uttryck för debattdeltagarnas, de försäkringspolitiska aktörernas, offentliga ståndpunkter.

Den argumentering som leder fram till och stöttar de offentliga ståndpunkterna kallas för den öppna argumenteringen. Den externa försäkringspolitiska debatten – i termer av offentliga ståndpunkter och öppen

argumentering – bestäms av det faktum att både debatten som sådan och den försäkringspolitiska arenan haft en uttalat publik karaktär.

(2) Den interna försäkringspolitiska debatten – manifesterad i interna företagsutredningar, privata anteckningar, brev eller annan intern korrespondens, styrelseprotokoll och andra liknande handlingar – förutsätts, till skillnad från den externa, äga rum inom en trängre krets försäkringspolitiska aktörer. Debattarenan och medlemmarna i denna krets har inte på förhand i sin helhet kunnat bestämmas. Generellt består dock debatten av ledande försäkringsmäns inbördes diskussioner, försäkringsinspektionens lednings överläggningar med ledande försäkringsmän, riksdagsmäns samtal med försäkringsmän osv. I den interna försäkringspolitiska debatten formuleras ståndpunkter för det inofficiella sammanhanget. Den argumentering som bär upp dessa inofficiella ståndpunkter kallas här för den slutna argumenteringen.

Föremålen för denna studie av den svenska försäkringspolitiska debatten mellan åren 1935 och 1945 är alltså kortfattat tre: att med den försäkringspolitiska debatten som material beskriva de försäkringspolitiska aktörernas motiv i termer av intagna ståndpunkter och argument; att med den försäkringspolitiska debatten som material beskriva en bransch – det enskilda försäkringsväsendet – reaktioner inför politisk uppmärksamhet; och att utröna om det från metodsynpunkt kan anses fruktbart att följa det försäkringspolitiska debattflödet utmed två huvudlinjer – en avsedd för offentligheten, en avsedd för det slutna rummet – för att därigenom bättre kunna synliggöra och klargöra aktörernas motiv – helt enkelt för att, om möjligt, försöka göra det icke-observerbara observerbart.

Avhandlingens tre inledande kapitel behandlar tiden från 1935 till upplösningen av 1937 års försäkringsutredning vid det andra världskrigets utbrott. Kapitel 1 EN FÖRSTA FRAMSTÖT beskriver periodens begynnande politiska uppmärksammande av det enskilda försäkringsväsendet med brev till Per Albin Hansson, socialdemokraten Albert Hermanssons första riksdagsmotion i försäkringsfrågan och det enskilda försäkringsväsendets försök att skapa opinion för försäkringens idéer samt föregångarna till en ny intresseorganisation, Svenska Försäkringsbolags Riksförbund (SFR). I kapitel 2 ATT HÅLLA RÅGÅNGEN FRI beskrivs bl a Hermanssons förnyade försäkringspolitiska attack i riksdagen, Svenska Försäkringsbolags Riksförbunds bildande och de s k

kombinerade försäkringarna som från branschens sida delvis skulle uppfattas som ett försäkringspolitiskt vapen. Kapitel 3 ÖVERLEVNAD koncentreras på försäkringsbolagens ekonomiska bekymmer; bolagen var hårt trängda av fallande ränta, svårigheter på kapitalmarknaden och den tilltagande politiska uppmärksamheten. I kapitlet beskrivs försäkringsbolagens och – inte minst – försäkringsinspektionens ansträngningar att ta sig ur det dubbla grepp – det ekonomiska och det politiska – som försäkringsrörelsen sakta höll på att fångas i.

Kapitel 4 EN LOCKANDE MARKNAD behandlar första fasen i den intrikata och försäkringspolitiskt centrala frågan om tjänstepensioneringens vidare utveckling. Särskilt här spelar försäkringsinspektionens chef, O A Åkesson, en mycket framträdande roll i de förhållandevis invecklade turerna mellan inspektionen, Liv-Thule, SPP, övriga försäkringsbolag, politiker och arbetsmarknadens parter. Kapitel 5 HJÄLP TILL SJÄLVHJÄLP beskriver 1942 års försäkringsutrednings tillkomst och direktiv samt tolkningen av och sambandet mellan de inom svensk enskild försäkring välkända frågorna om koncession och skälighetsprincipen.

År 1944 ställs frågan om ett förstatligande av det enskilda försäkringsväsendet på sin spets genom Arbetarrörelsens efterkrigsprogram, det s k 27-punktsprogrammet. Debatten kring programmet blir hetsig. Och försäkringsrörelsen, som redan tidigt börjat förbereda sig, går till kraftfullt motangrepp genom interna utredningar, offentliga kampanjer och organisatoriska förändringar. Engelbrekt – den femhundraårsjubilerande frihetshjälten – blir försäkringsrörelsens egen symbol mot det tvång som man anade snart nog skulle kunna drabba den egna verksamheten. Den offentliga kampanjens tema var: Vill du frihet eller tvång?

Försäkringsrörelsens omfattande förberedelser och försvar behandlas i kapitel 6 TYNU GÄLLER DET LIVET. Det socialdemokratiska partiets framskjutna intresse för det enskilda försäkringsväsendet, koncentrerat i 27-punktsprogrammets ovillkorliga krav på förstatligande och 1945 års debatt, beskrivs i kapitel 7 I NÄRHETEN AV GALGEN, som avslutas med avhandlingens summering kring hypotesen om försäkringsbranschens värn. Studien avslutas med en sammanfattning på engelska.

Närmast följer en kort orientering om svensk enskild försäkring och försäkringsinspektionens verksamhet.

Enskild försäkring och tillsyn

Enskild försäkring meddelas i Sverige av försäkringsbolag som antingen är aktiebolag eller ömsesidiga bolag.¹¹ Viss personförsäkring meddelas också av understödsföreningar. Den verksamhet som handhas av understödsföreningar och lokala eller regionala socken-, härads- och länsförsäkringsbolag har i sin helhet exkluderats i denna avhandling på grund av dessa förenings och bolags, då som nu, mindre betydande omfattning. (Länsförsäkringsbolagen – många bildade under 1800-talet – har dock från 1970-talet haft en expanderande skadeförsäkringsaffär.)¹²

Utländska försäkringsbolag driver endast i blygsam omfattning verksamhet i Sverige. Den till internationella förhållanden knutna delen av försäkringsverksamheten – de utländska bolagens verksamhet i Sverige, de svenska bolagens verksamhet i utlandet, sjöförsäkringen med dess naturliga kontakter med utlandet samt återförsäkringsverksamheten har – liksom obligatorisk försäkring – likaså till väsentliga delar exkluderats i denna avhandling. Dessa områden är ur flera synpunkter av så speciell natur att de fordrar, och i hög grad är värda, egna studier.¹³

Framställningen fokuserar intresset på sådana inhemska försäkringsbolag och deras representanter som kan anses ha haft avgörande betydelse för den framväxande försäkringsrörelsen. Dessa bolag är i första hand Skandia och Thule, till viss del även Svea och Skåne, samtliga numera ingående i Skandia-koncernen; De Förenade, Trygg, Städernas, Fylgia, i viss omfattning även Framtiden och Svenska Liv, samtliga numera ingående i Trygg-Hansa-koncernen; Folket och Samarbete, numera Folksam; och slutligen det särskilda tjänstepensionsförsäkringsbolaget Svenska Personal-Pensionskassan, nu Försäkringsbolaget SPP. Under 1980-talet domineras svensk enskild försäkring av dessa koncerner. Skandia, Trygg-Hansa, Folksam och SPP svarar sålunda för omkring 2/3 av den totala premieinkomsten i direkt försäkring och för cirka 3/4 av de totala förvaltade tillgångarna. Koncentrationen inom svensk enskild försäkring är idag påtaglig.

De svenska försäkringsbolagens verksamhet regleras främst i försäkringsrörelselagen (1982:713, tidigare 1948:728). Lagen innehåller bl a bestämmelser om rätten att driva försäkringsrörelse, associationsrättsliga bestämmelser för försäkringsaktiebolag och ömsesidiga bolag samt bestämmelser om fonder, livbolagens sk grunder och offentlig tillsyn. För utländska försäkringsanstalter gäller en motsvarande lag (1950:272). (Försäkringsrörelselagen är för närvarande föremål för ytterligare utred-

ning inom ramen för den s k försäkringsverksamhetskommittén vars arbete slutförs hösten 1987.)

För att driva försäkringsrörelse fordras tillstånd. Koncession meddelas formellt av regeringen, men den reella granskningen utförs i väsentliga delar av försäkringsinspektionen. Samtidigt med koncession stadfästs bolagsordning och, om bolaget avser att meddela livförsäkring, dessutom grunder för sådan försäkring. I grunderna ingår bestämmelser om premier, premiereserv och försäkringstagarnas rätt till återbäring m m. Vid koncessionsprövningen kontrolleras att bolagsordning och grunder överensstämmer med lag om försäkringsrörelse. Från 1948 till 1985 prövades också om den tillämnade rörelsen var "behövlig och även eljest ägnad att främja en sund utveckling av försäkringsväsendet". Denna princip kallades behovsprincipen. Att få driva försäkringsrörelse har, åtminstone till helt nyligen, varit något av ett privilegium exclusivum.

Genom den offentliga försäkringen – allmän sjukförsäkring, allmän folkpensionering (AFP), och allmän tilläggspensionsförsäkring (ATP), m fl anordningar (se bl a lag 1962:381 om allmän försäkring) – åtnjuter medborgarna numera ett visst grundläggande personförsäkringsskydd. Därutöver har stora grupper medborgare kompletterande skydd genom tjänstegrupplivförsäkring (TGL), industrins tilläggspension (ITP), särskild tilläggspension (STP), avtalsgruppsjukförsäkring (AGS) och trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA). Försäkringslösningar genom avtal mellan arbetsmarknadens parter har under senare år fått en ökande omfattning. Det senare området är ur så gott som samtliga aspekter helt outforskat.

De enskilda försäkringsbolagens primära uppgift blir härmed att svara för kompletterande delar av medborgarnas försäkrings- och trygghetsanordningar. Som kreditinstitut förmedlar försäkringsbolagen också kapital för privat och offentlig investering. Detta kapital uppsamlas dock primärt som ett led i försäkringsrörelsen och inte i kapitalförmedlande syfte. Tillsammans med den offentliga försäkringssektorn har försäkringsbolagen en dominerande ställning på kapitalmarknaden.¹⁴

I det praktiska försäkringsarbetet indelas ofta enskild försäkringsverksamhet i personförsäkring och skadeförsäkring.¹⁵ Till personförsäkring förs livförsäkring samt sjuk- och vanligen också olycksfallsförsäkring. Personförsäkringen kan vara såväl individuellt som kollektivt ordnad. De mera betydande skadeförsäkringarna är brandförsäkring och därmed kombinerade grenar som ansvars-, vattenledningsskade- och inbrottsförsäkring. Även trafik-, ansvars- och rättsskyddsförsäkring förs i

det praktiska försäkringsarbetet terminologiskt till skadeförsäkring. Skadeförsäkringar tillhandahålles numera i övervägande utsträckning i form av s k paketförsäkringar (hem-, villa-, bil-, företags- och butiksförsäkring osv).

Vid ingången av 1935 var försäkringsverksamheten – offentlig som enskild – i flera avseenden långt mera splittrad och samtidigt mindre omfattande än idag. Inom den offentliga delen av verksamheten var endast folkpensioneringen genomförd och sjukförsäkringen var utspridd över ett otal lokala sjukkassor. Bredare kollektiva lösningar, ordnade genom statsmaktens försorg, eller genom avtal på arbetsmarknaden, saknades praktiskt taget helt. Huvudsakligen tjänstemännen i industrin hade i någon mån kompletterande förmåner i form av ålders- och efterlevandepension via SPP. Den enskilda försäkringsrörelsen var jämfört med idag mycket splittrad – både organisatoriskt och marknadsmässigt. Vid 1934 års utgång var 21 stycken livförsäkringsbolag verksamma, fördelade på 8 livförsäkringsaktiebolag och 13 ömsesidiga bolag. Bara ett bolag – Thule – hade en marknadsandel på över 10 % – ca 14 %. Brandförsäkringsbolagen var 41 till antalet, fördelade på 17 aktiebolag och 24 ömsesidiga bolag. De 4 största aktiebolagen och de 4 största ömsesidiga bolagen hade dock tillsammans över 65 % av marknaden mätt i premieinkomst för direkt försäkring i Sverige. Även inom de s k bibranscherna – inbrotts-, vattenledningsskade- och ansvarsförsäkring m fl – och inom sjuk- och olycksfallsförsäkringen var marknadsandelarna fördelade på ett betydande antal bolag.¹⁶

Till den allmänna bilden av en splittrad marknadsstruktur hör att försäkringsbolagen år 1935 fortfarande saknade en egen intresseorganisation. Visserligen verkade Svenska Försäkringsföreningen (SFF) sedan 1875 för ”en sund och ändamålsenlig utveckling av försäkringsväsendet” bl a genom att bereda intresserade personer tillfälle att sammanträffa för ”utbyte av tankar och åsikter”. Föreningen hade varit särskilt aktiv inom lagstiftningens område som initiativtagare till både tillsynslagstiftningen 1903 och lagen om försäkringsavtal 1927. Därtill var föreningen – genom Svenska Försäkringsföreningens Sakkunnigenämnds s k responsverksamhet – ett branschens remissorgan. Icke desto mindre utgjorde SFF ett organ för enskilda försäkringsmän och inte någon sammanlutning av försäkringsbolag.¹⁷ Med Svenska Försäkringsbolags Riksförbunds (SFR) tillblivelse år 1937 skulle också föreningens tidigare försäkringspolitiska betydelse successivt starkt reduceras.

Inom personförsäkringsområdet verkade Svenska Livförsäkringsbolags Direktörsförening, 1936 namnändrad till Svenska Livförsäkringsbolags Förening (SLF). Man kan anta att föreningen hade ett betydande inflytande inom sitt område, kanske framför allt genom sina tunga namn inom försäkringsmatematik och annan försäkringskunskap.

Inom skadeförsäkringsområdet hade Svenska Brand-Tarifföreningen, grundad 1873, ett fast grepp över främst försäkringsaktiebolagens agerande i avseende på försäkringsvillkor och premier. Även inom andra försäkringsgrenar fanns tarifföreningar till stöd för medlemsbolagen vid, som det kunde heta, osund konkurrens.¹⁸

Av naturliga skäl har avhandlingen koncentrerats på SFR:s tillkomst och agerande, detta så mycket mer som förbundet till avgörande del var ett resultat just av den försäkringspolitiska debatten. I framställningen har även vissa nedslag gjorts i SFF:s verksamhet, detsamma gäller för livbolagsföreningen och tarifföreningarna.

Statsmakten har, i Sverige liksom i andra länder, sedan gammalt intresserat sig för företeelsen försäkring. Fram till mitten av 1800-talet tycks förutsättningarna för ett sådant intresse ha varit grundade på två principer: fiskal kontroll och social omvårdnad.

Intresset för premier och fondbildning tog fart i och med sjöförsäkringens framväxt. Även om sjöförsäkringen i vårt land inte fick sitt egentliga genombrott förrän under senare delen av 1800-talet, fanns redan i 1667 års sjölag bestämmelser om sjöförsäkring. Det bakomliggande syftet tycks ha varit grundat på intresset för inhemsk etablering av försäkringsinrättningar. Även senare var krafter i gång för att minska flödet av premier till utlandet. Vissa försök till bildande av försäkringsinrättningar uppmuntrades.

Principen om den sociala omvårdnaden uttrycks tidigt på ett avgörande sätt – bl a genom brandstodslagstiftningen i vissa landskapslagar, i landslagen och i 1734 års lag. Landsbygdsbefolkningen – oftast inom ett härad – ålades att vid inträffad brandskada ersätta den skadelidande antingen i penningar eller in natura. En liknande omvårdnadsstanke finns nedärvd i de medeltida gillena, i skråväsendet samt i sjuk-, begravnings- och änke- och pupillkassorna.¹⁹

Från mitten av 1800-talet blir bilden av försäkringsrörelsen inte lika entydig: brandstodslagstiftningen avvecklas, detsamma gäller skråväsendet; industrialismen börjar ta fart och det första försäkringsaktiebolaget – Skandia – bildas 1855, delvis till följd av den bolagsrättsliga nyreg-

leringen något år dessförinnan.²⁰ Spencer L Kimball skriver allmänt om övergången till den nyare tiden: "When the capitalist revolution swept away feudal society in Western Europe, it destroyed the structure, that provided security through complex interpersonal relationships comprehensive enough, or dependable enough, to provide the security and the feeling of security that are the final goals of much of the human struggle. Those goals had to be sought through new institutions."²¹

Institutionellt tog nu utvecklingen i Sverige tre vägar: (1) det enskilda försäkringsväsendet växte, som tidigare påpekats, fram dels i aktiebolagsform, dels i ömsesidiga former; (2) den offentliga försäkringen kunde bygga vidare på gamla, traditionellt socialvårdande idéer och med hjälp av ny försäkringsteknik, som till vissa delar hämtades från det enskilda försäkringsväsendet; (3) tillsynsverksamheten kunde utvecklas, inte endast som ett resultat av ett mer eller mindre uttalat statsmaktsintresse i omvårdande och fiskala termer, utan rimligen också, och kanhända i ännu högre grad, som ett värn för den enskilda försäkringsrörelsen själv.

Särskilt det senare är värt att notera. I samband med krav på ökad tillsyn under andra hälften av 1800-talet var den etablerade försäkringsrörelsen dels påtagligt irriterad över alltför burdus utländsk konkurrens, dels oroad över nyetableringen av ömsesidiga bolag. (Till skillnad från aktiebolagen, som ägs av aktieägarna, ägs de ömsesidiga bolagen formellt av försäkringstagarna själva; vissa ömsesidiga bolag grundades dock med hjälp av ett garantikapital som tillskjutits på samma sätt som aktiekapital i aktiebolag.) De ömsesidiga, särskilt de ömsesidiga livförsäkringsbolagen, kapade snabbt åt sig betydande marknadsandelar.²² Även om det i svensk försäkringshistorisk doktrin ibland framförs att det var den ekonomiska liberalismens idéer som genomsyrade lagstiftningen vid den enskilda försäkringsrörelsens fortsatta utveckling, så torde ett mera rimligt antagande vara att den framväxande tillsynslagstiftningen i hög grad grundades på protektiva syften. Kravet var effektiv kontroll genom tillsyn och inspektion.²³

Med tillkomsten av lagen om försäkringsrörelse 1903 och försäkringavtalslagen 1927 kunde man från ledande försäkringshåll i pedagogiska sammanhang också konstatera att "det icke är staten som oombedd stiftat våra försäkringslagar, utan att det är från försäkringsmännens egen krets, som den ständiga strävan utgått, vilken omsider lett till både tillsynslagen med dess successiva utveckling och lagen om försäkringsavtal".²⁴

Försäkringsinspektionen inrättades genom 1903 års lag om försäkringsrörelse. Inspektionens förste chef och överdirektör blev aktuarien och professorn i matematik Edvard Phragmén, som började sin och inspektionens verksamhet den 1 januari 1904.

Tillsyn grundas i allmänhet på tre metoder eller system: (1) publicitetssystemet, enligt vilket försäkringsbolagen årligen offentliggör uppgifter om sin verksamhet och där möjligheten till kritik och annan uppmärksamhet från allmänhetens sida antas påverka bolagen så att de bedriver sin rörelse i för försäkringstagarna lämpliga banor; (2) det normativa systemet, enligt vilket vissa principer – t ex om kapitalplacering – fastställs i lag och tillsynsmyndigheten ser till att dessa principer efterlevs; i övrigt lägger sig tillsynsmyndigheten inte i bolagens agerande; (3) systemet med den materiella tillsynen, enligt vilket tillsynsmyndigheten kontinuerligt följer bolagens verksamhet och kan inskrida med förelägganden, då myndigheten finner att missförhållanden av ett eller annat slag föreligger.²⁵

Det svenska systemet bygger i huvudsak på materiell tillsyn. Den viktigaste uppgiften för myndigheten är att kontrollera försäkringsbolagens soliditet. Försäkringstagaren – som kanske i små omständigheter sparar i t ex en livförsäkring eller tecknat försäkring för skydd mot situationer som eljest skulle kunna leda till ruinerande förlust – anses ha rätt att fordra att försäkringsverksamheten drivs i sådana former att just soliditeten säkras. Kravet på soliditet inom t ex livförsäkringen uttrycks så, att grunderna skall trygga bolagets förmåga att fullgöra sina förpliktelser enligt ingångna försäkringsavtal.

I försäkringsrättslig doktrin påpekas att soliditetsprincipen ger uttryck för utpräglat sociala hänsyn, men också med nödvändighet, som det heter, för det ekonomiska livets effektivitet. Den senare, effektiviteten, kräver alltså i egentlig mening försäkringsbolagens ekonomiska överlevnad. Denna del av tillsynslagstiftningen förstärktes delvis med 1948 års kodifiering av den s k behovsprincipen. Enligt denna skulle behov av ett nytt försäkringsbolag föreligga för att det skulle tillåtas etablera sig (det kvantitativa villkoret). Samtidigt krävde lagstiftningen att etableringen skulle vara ägnad att främja en sund utveckling av försäkringsväsendet (det kvalitativa villkoret). De båda villkoren ansågs vara ömsesidigt beroende av varandra.

Tillsynen har vidare sedan 1948 och 1950 en viktig uppgift i att kontrollera försäkringsbolagens efterlevnad av den s k skälighetsprincipen, dvs att bolagen tillgodoser en önskan om billigt och rätt avvägt pris för för-

säkringen. Den närmare innebörden hos principen torde vara svårfångad. Även om skäligheten kan spåras i särskilda lagstadganden, så menar bland andra professorn i försäkringsrätt Jan Hellner, att tillämpningen av dessa stadganden endast under svårighet kan särskiljas från andra lämplighetsavgöranden till försäkringstagarnas fromma. Skälighetsprincipen anses således i mycket vara fotad på skönsmässiga avgöranden även om åtskilliga försök till precisering – t o m i matematiska termer – har gjorts.²⁶

Som tidigare nämnts granskar försäkringsinspektionen väsentliga delar av koncessionsärendena; det är dock regeringen som formellt meddelar koncession. I samband med att koncession beviljas fastställs bolagsordning och grunder för livförsäkringsverksamhet och viss annan försäkring. Övriga tillsynsuppgifter består i att granska material – oftast av ekonomisk/statistisk natur – som enligt gällande bestämmelser kontinuerligt sänds från bolagen till inspektionen. Tillsynsmyndigheten kan vidare på egen hand infordra uppgifter och därtill genomföra inspektioner hos bolagen. Eventuella missförhållanden påpekas oftast formlost och under hand. Tillsynsmyndigheten har numera i instruktion också ålagts att, som det heter, ”även i övrigt verka för en sund utveckling av försäkringsväsendet”. Stadgandet anses ge inspektionen ett särskilt handlingsutrymme.²⁷

Administrativt är inspektionen för närvarande uppdelad på tre byråer: en för livförsäkringsärenden, en för juridiska och administrativa ärenden och en för skadeförsäkringsärenden. I stort sett är således inspektionens organisation branschorienterad. Inspektionen var tidigare ett enrådighetsverk, vilket innebar att beslut fattades av ämbetsverkets chef ensam – i de flesta fall dock efter diskussion i plenum med underställd personal. Numera leds inspektionen – förutom av dess chef som är generaldirektör – av en styrelse i vilken generaldirektören är ordförande. I styrelsen ingår ytterligare fem ledamöter av vilka tre skall vara riksdagsledamöter och två vara väl förtrogna med ekonomiska frågor.

Vid ingången av år 1935 var det framför allt två punkter i tillsynsverksamheten som inte var kodifierade i den från 1917 gällande lagstiftningen: skälighetsprincipen och behovsprincipen. Därtill saknades i Kungl. Maj:ts instruktion för tillsynsmyndigheten uttalandet om att inspektionen även eljest hade att verka för ett försäkringsväsende i sund utveckling.

Dessa och andra områden blev snart nog föremål för avgöranden i praxis.

KAPITEL 1

En första framstöt

1. *Brev till Per Albin Hansson*

I ett brev till statsminister Per Albin Hansson, daterat den 26 november 1934, påtalade Konrad Viksten, själv försäkringsanställd, de alltför höga annullationssiffrorna inom svensk livförsäkring. Orsaken till detta oroväckande missförhållande låg enligt Viksten i ackvisitörernas undermåliga utbildning. Han föreslog därför inrättandet av ett statligt utbildningsinstitut för livackvisitörer. Vidare föreslog han att livförsäkringsbolagen skulle åläggas ett annullationsmaximum, som, i den mån det överskreds, skulle leda till bolagens likvidation. För den händelse dessa åtgärder inte skulle visa sig tillräckliga borde samtliga livförsäkringsbolag nationaliseras. Viksten betraktade egentligen denna senare väg som den enda framkomliga. Därmed skulle enligt hans mening också nya vägar öppnas för en verkligt effektiv ålderspensionering. Vidare antydde att dess tankegångar inom en inte alltför avlägsen framtid kunde komma att bringas under riksdagens prövning.¹

Per Albin Hansson kontaktade och vidarebefordrade brevskrivarens synpunkter till handelsminister Fritiof Ekman, under vars departement försäkringsinspektionen sorterade. Ekman lät förstå att det var synnerligen angeläget att annullationssiffrorna pressades ned. Genom skrivelse den 2 januari 1935 begärde Ekman under hand besked om försäkringsinspektionens och dess chefs, O A Åkesson, inställning.²

Att döma av Konrad Vikstens brev till Per Albin Hansson kunde man alltså förvänta sig en offentlig framstöt beträffande åtminstone vissa förhållanden inom det privata försäkringsväsendet. Åkesson tycktes vara klar över detta och började vidta åtgärder. Till den 15 januari hade han utarbetat en promemoria i ärendet som överlämnades till handelsministern. Brevskrivarens tanke på att överföra livförsäkringsrörelsen i statlig regi uppfattades av Åkesson som en fråga av alltför betydande dimensioner för att inspektionen skulle kunna ta ställning till den. Att ett förstatligande skulle kunna öppna nya vägar för en mer effektiv ålderspensionering vilade enligt Åkesson på en fullständig felbedömning av den nu-

varande livförsäkringens betydelse för de breda folklagen. Åkesson betonade dock att också han såg utvecklingen av annullationerna som ett ytterst allvarligt missförhållande. Statistik visade att det inom s k stor livförsäkring årligen annullerades ett försäkringsbelopp överstigande 100 miljoner kronor, vilket utgjorde hälften av nyanskaffningen. För folkförsäkringarna, "vilkas klientel är att söka bland de breda lagren", uppgick annullationerna 1933 till 86 miljoner kronor motsvarande ca två tredjedelar av nyanskaffningen. Åkesson menade att annullationerna åsamkade både försäkringstagare och försäkringsbolag betydande förluster och uppskattade de senares förlust till ca 3,5 miljoner kronor årligen. För en speciell typ av försäkringar, den s k sparursförsäkringen, var förhållandena om möjligt än allvarligare. Här hade också inspektionen för något år sedan ingripit, vilket sedermera kom att leda till ett avvecklande av denna försäkrings- eller snarare, inkassoform.³

Åkesson menade att de påtalade bristerna inom livförsäkringen väsentligen hängde samman med det alltför stora antalet agenter. Ungefär var tjugotredje individ inom den manliga vuxna befolkningen skulle enligt Åkesson kunna vara livförsäkringsagent. "För många av dessa agenter betyder anskaffningsprovisionen det dagliga brödet. Uppenbarligen är trängseln stark och kampen om försäkringsobjekten livlig. Utan tvekan har också anställandet av agenter skett alltför lättvindigt. Att kvaliteten på anskaffningen härigenom måste bli lidande synes mig uppenbart."⁴ Det var också på denna punkt som inspektionen och livbolagen sedan något år tagit upp frågan om en begränsning som nu resulterat i en begynnande nedgång av antalet agenter. Inom försäkringsbranschen hade man också kommit överens om att inrätta en särskild nämnd för tvister rörande anskaffningsärenden. Överenskommelsen hade som huvudsaklig målsättning att för livförsäkringsrörelsen åstadkomma sunda förhållanden inom anskaffningsarbetet och betryggande åtgärder för övervakning av ombudens verksamhet. Ledamöterna i nämnden utsågs av Konungen och justitierådet Arthur Lindhagen hade tills vidare valts till ordförande.⁵ Åkesson fortsatte med att redogöra för de åtgärder som vidtagits för agenternas utbildning genom att för handelsministern nämna den Hermodskurs som dittills 800 personer deltagit i.⁶

Åkesson gav alltså handelsministern ett dubbelt budskap i frågan om ett eventuellt förstatligande. Direkt ansåg sig inspektionen inte kunna gå in på frågan. Samtidigt angreps brevskrivarens kanhända mest lockande motivering, nämligen den om en mer effektiv ålderspensionering; Åkesson lät förstå att skäl saknades för ett förstatligande. När det gällde

annullationernas orsaker försökte han leda i bevis att det alltför stora antalet agenter var den i sammanhanget avgörande faktorn. På den punkten hade ju också åtgärder vidtagits. Den helt övervägande andelen ombud visade dock förhållandevis låg aktivitet, ett faktum, som Åkesson även påpekat för försäkringsbolagens representanter.⁷ Effekten av en isolerad åtgärd för att sänka antalet agenter kunde således till vissa delar ifrågasättas. Snarare vore det rimligt att anta att det låg i bolagens intresse att först göra sig av med de overksammas ombuden, liksom med dem, som hade en ringa försäljning och därmed en helt obetydlig provisionsinkomst.

Det är möjligt att bakom Åkessons välbalanserade och sakliga argumentering finna ett icke helt obetydligt mått av välplanerat taktiskt manövrerande. Vad han, och i synnerhet försäkringsbolagen, nu framför allt behövde var tid. Så avslutar också Åkesson sin promemoria till handelsministern: "Det är givetvis ännu för tidigt att – fränsett agentbegränsningen – kunna påvisa några direkta resultat av de ovan omnämnda åtgärderna. Men jag är övertygad om att det bästa för denna sak, som för närvarande kan göras, är att ge tid att låta de krafter verka som nu äro igång."⁸

Efter att rådgjort med Per Albin Hansson vidarebefordrade handelsministern till brevskrivaren de synpunkter som Åkesson redovisat, och betonade i likhet med Åkesson att det bästa vore att tills vidare låta saken bero.⁹ Och vid ett samtal med Arthur Lindhagen den 16 januari, som i huvudsak rörde nämndens förhållande, berättade Åkesson i förbigående om den promemoria han dagen innan tillställt handelsministern. Även Lindhagen hade funnit annullationerna "förfärande höga" och både Åkesson och Lindhagen ansåg det "synnerligen lämpligt om bolagens direktörer kunde erhålla kännedom om det allvarliga hot som på denna punkt förelåg".¹⁰

Spörsmålen kring annullationerna togs därefter upp av Åkesson vid ett sammanträde med Livförsäkringsbolagens Direktörsförening den 15 februari. Vid detta berörde han den skriftväxling som förevarit och de samtal han haft med handelsminister Ekman. Åkesson redogjorde vidare för den promemoria han överlämnat till handelsministern. "Jag är övertygad" fortsatte han, "att jag även ger uttryck för herrarnas mening, då jag uttalar en allvarlig förhoppning om att det måste betraktas såsom angeläget att mina slutord i promemorian icke komma på skam . . . Skulle denna väg icke föra till målet, ja, mina herrar, då kan i varje fall icke jag längre med framgång göra gällande, att denna väg är

den bästa . . . Då annullationsfrågan nu erhållit betydande dimensioner och även blivit föremål för synnerlig uppmärksamhet, är det önskvärt att inspektionen hålles underrättad om de åtgärder, som eventuellt komma att vidtagas på detta område.”¹¹ Därmed hade Åkesson givit en fingervisning om det ”allvarliga hot” som riktats mot livförsäkringsrörelsen och kanhända kunde komma att riktas mot hela det privata försäkringsväsendet. Inte utan avsikt hade han så noggrant som möjligt meddelat bolagens representanter att frågan nu hade nått ministernivå och landets högsta politiska ledning.

Vid samma tidpunkt framförde Åkesson också kritik gentemot försäkringsbolagens agerande på skadeförsäkringsområdet. I en cirkulärskrivelse från slutet av 1934 framhöll han för flertalet skadeförsäkringsbolag och tarifföreningar önskvärdheten av ”att improduktivt arbete i görligaste mån avlägsnades från försäkringsverksamheten”.¹² Det improduktiva arbetet gällde sådant arbete som gick ut på att överföra gällande försäkringar från ett bolag till ett annat. Åkesson menade att även denna verksamhet medförde onödiga kostnader för försäkringstagarna och att verksamheten kunde betraktas som rent förkastlig när den gällde sådan konkurrens, som resulterade i att redan tecknade avtal bröts. Redan 1934 hade Åkesson i ett tal i Svenska Försäkringsföreningen framhållit för bolagen att denna tveksamma försäljningsmetod borde upphöra. ”Men jag sätter ifråga, huruvida man ej syndar på denna punkt, så länge som man betalar mera för arbetet att överföra en försäkring från en försäkringsinrättning till en annan än för det arbete, som krävs för att hålla en försäkring i kraft, eller, då man betalar lika mycket för en överflyttning av en försäkring som för en verklig nyteckning, alltså en prestation, som skapar försäkringsskydd, där inte skydd fanns.”¹³

I typiska formuleringar vädjade nu inspektionen om ”önskvärdheten av att samarbete måtte upptagas” mellan bolagen beträffande detta spörsmål ”i syfte att åstadkomma en tillfredsställande och för försäkringsväsendet gagnelig lösning”. Åkesson fortsatte lika typiskt: Om inte spörsmålen redan gjorts till föremål för övervägande, ”torde benäget meddelas, huruvida tarifföreningens ledning anser dem vara av sådan art, att en omprövning bör ske”.¹⁴ Åkesson lät också vid tillfälle meddela direktör Pär Ulmgren i Skandia, att han gärna beviljade ett uppskov med skadeförsäkringsbolagens svar på den skrivelse de erhållit, ”om han därigenom kunde vinna, att i svaret bleve inrymt meddelande om, att några åtgärder vidtagits till sanering av konkurrensförhållandena över-

huvud". Och enligt Ulmgrens fortsatta redogörelse till kolleger i ett flertal andra bolag lär Åkesson ha anförtrott honom att han "för att i fortsättningen kunna med framgång hävda bolagens intressen, i den mån frågan om statens ingripande på försäkringsområdet blir aktuellt, måste förutsätta, att en ändring sker i de konkurrensmetoder, som äro ägnade att medföra ökade kostnader eller äro av sådan natur, att de väcka uppmärksamhet hos den försäkringsökande allmänheten".¹⁵

Bolagen hade helt klart uppfattat inspektionens budskap och också förstått att Åkesson ansåg faran för statsmonopol – förstärkt – överhängande.¹⁶ Åkessons handlingsrekommendationer till försäkringsbolagen blir därmed helt entydiga: i den mån inte bolagen i tid vidtog sanerande åtgärder skulle frågan om ett statsingripande åter kunna bli aktuell. Och för att han med framgång skulle kunna hävda "bolagens intressen" måste han kunna förutsätta, att åtgärder kom att vidtas inom områden som i särskilt hög grad fokuserades på konkurrens- och kostnadsfrågorna, dvs på sådana frågor som överhuvud kunde väcka uppmärksamhet från allmänhetens sida. Intresset för allmänhetens åsikter om försäkringsbolagen hade sin särskilda förklaring: det privata försäkringsväsendet kom under 1930-talet alltmer att stå i skottgluggen för kritik i skilda frågor också utöver de här påtalade. Åkesson och bolagen var självfallet medvetna om detta. Denna tilltagande bad-will för bolagen hade bl a sin grund i en utbredd agentleda, i synnerhet som försäkringstagarnas premier i inte obetydlig omfattning inkasserades veckovis.¹⁷ Vissa bolag sysslade med en mer eller mindre förtäckt låneverksamhet, som med stor tveksamhet kunde anses falla inom ramen för lagen om försäkringsrörelse; Åkesson såg också de försäkringar som tecknades i samband med denna verksamhet som "ockerförsäkringar" och låneverksamheten i stort betecknade Åkesson helt enkelt som en "osmaklig trafik".¹⁸ Slutligen hade bolagen svårt att komma till rätta med det gamla problemet kring returprovisionsofoget, som uppenbarligen undergräve förtroendet för den tarifferliga prissättningen.¹⁹

Häri låg alltså den mera precisa innebörden i Åkessons svepande formulering om att bolagen också borde vidta åtgärder mot företeelser som kunde "väcka uppmärksamhet hos den försäkringssökande allmänheten". De till vissa delar redan vidtagna, men framför allt de kommande, sanerande åtgärderna måste få tid att verka, och det allt överskuggande intresset för bolagen var att se till att den åkessonska promemorians slutord icke tilläts komma på skam.

2. *Albert Hermanssons propå*

Den socialdemokratiska riksdagsmannen och ombudsmannen i Östergötland, Albert Hermansson, blev den, som i betydande omfattning kom att kanalisera allmänhetens ogynnsamma inställning till försäkringsbolagen. Vid årsskiftet 1934/35 började han i all hast färdigställa en riksdagsmotion, som utmynnade i en önskan om utredning beträffande försäkringsbolagens organisation i syfte att genom större planmässighet åstadkomma lägre administrationskostnader. Därigenom skulle allt fler människor kunna teckna försäkringar på förbättrade villkor. Hermansson menade, att försäkringsverksamheten, denna ekonomiska stormakt av första ordningen, som enligt honom förfogade över en betydande del av den svenska nationalförmögenheten, borde centraliseras. Initiativet till en sådan centralisering kunde endast komma från statsmaktens sida och i centraliseringens kölvatten skulle statsmakten kunna beredas ökat inflytande över bolagen. Hermanssons kritik saknade alltså inte udd: försäkringsbolagen var ineffektiva, försäkringsinspektionen saknade tillräckliga befogenheter och indirekt riktades kritik mot regeringen – dvs det ledande skiktet inom det socialdemokratiska partiet – som inte hade sett till att inspektionen erhållit rejäla tillsynsmöjligheter.²⁰

De problem som Hermansson i huvudsak riktade in sig på var för det första de organisatoriskt-administrativa. Försäkringsbolagens kostnader, och därmed premierna, uppfattades som alltför höga och Hermanssons metod att beräkna bolagens effektivitet i dessa avseenden var närmast osakfullt enkel: han satte premieinkomsten i relation till utbetalda försäkringsbelopp och administrativa kostnader med vägledning av siffermaterial ur Statistisk årsbok. Hermansson kom fram till att verksamheten med stor sannolikhet måste betraktas som uppenbart och onödigt slösaktig. Orsakerna låg i en alltför utbredd decentralisering som resulterat i överlappande administrations- och försäljningsapparater. Icke desto mindre kunde han konstatera, och detta rimligen i strid med sin rekommendation om centralisering, att just de mindre, ömsesidiga skadeförsäkringsbolagen arbetade med de lägsta administrativa kostnaderna.

För det andra angrep han bolagens kapitalplaceringar. I lagen om försäkringsrörelse stadgades bl a att bolagsstämman ej fick förfoga över vinstmedel eller övriga tillgångar för ändamål som uppenbarligen var främmande för bolagets verksamhet. Summor av ringa betydelse fick dock användas för allmännyttig eller därmed jämförlig verksamhet (FRL 47 och 148 §§). Samma regler gällde för bolagens styrelser. Det

var inte ovanligt att bolagen lämnade bidrag till brandkåren eller eljest gav anslag till brandskyddets främjande. Bolagen bidrog också t ex med medel för sjukvård för försäkrade personer som drabbats av tuberkulos. Annan bidragsverksamhet gällde kulturminnesvård, välgörenhetsinrättningar och dylikt. Det finns inga belägg för att bolagen skulle ha missbrukat lagtextens anda, eftersom mestparten av dessa bidrag i regel hade nära samband med försäkringsrörelse eller stod i allmännyttans tjänst. I detta sammanhang noterade Hermansson något dunkelt att bolagens kapital borde placeras på betryggande sätt och att försäkringsbolagens fonder inte borde användas för syften som var ägnade att motverka försäkringsrörelsens eget ändamål. Av motionen framgår inte klart vilka dessa syften var, men i samtal med Åkesson meddelade Hermansson att vissa bolag tydligen lämnade bidrag till politiska partier. Åkesson bekräftade att så var fallet, men att bidragen var av så obetydlig omfattning att de inte hade någon som helst inverkan på frågan om i vad mån bolagens fonder placerades på ett betryggande sätt eller ej.²¹ Vad Hermansson hade blandat samman var således det lagrum som gällde livbolagens värdehandlingar (FRL 215 §) och de lagrum som gällde bolagsstämmans förfogande över vinstmedel eller andra tillgångar.

Av motionen framgår att Hermansson dragit alltför generella slutsatser utifrån ett alltför bräckligt sakligt underlag. Redan i motionens ingress, där han talar om försäkringsväsendets historia, som om verksamheten skulle ha varit en nymodighet för 1900-talet, uppvisade Hermansson kunskapsbrister, som i denna första framstöt lätt kunde utnyttjas av de krafter som ville verka i, för honom, motsatt riktning. Ändå tycks hans huvudpoäng ha fått stå oemotsagd. Hans uppfattning att den privata försäkringsverksamheten skulle vinna i effektivitet genom en mera centraliserad organisation förbigicks praktiskt taget med tystnad i de remissvar som lämnades av försäkringsbolagen och försäkringsinspektionen. Inspektionen tycktes snarare utveckla den uppfattningen att en centralisering av bl a livförsäkringsrörelsen kunde medföra vissa risker, eftersom de betydande livförsäkringsfonderna härigenom skulle komma att fördelas på allt färre händer.²²

3. *En enad front*

I samarbete med ett norskt och ett danskt försäkringsbolag hade försäkringsaktiebolaget Skandia med Pär Ulmgren i spetsen redan våren 1934 börjat förbereda utredningar för den händelse att ett förstatligande av försäkringsrörelsen skulle bli aktuellt i Sverige. Till en början omfattade

utredningarna historiska översikter och sammanfattande synpunkter på statligt ingripande över huvud och särskilt inom försäkringsrörelsen. Man såg framtida orosmoln: "Sker ett statsingripande i något av våra grannländer eller i någon av de parlamentariskt styrda stormakterna . . . är det blott alltför sannolikt, att vår socialdemokratiska regering anser sig – om inte av andra skäl så med hänsyn till valmanskåren – böra följa exemplet . . . Ett beslut om inskränkning av försäkringsbolagens rörelsefrihet torde finna genklang hos den allmänna folkmeningen i synnerhet om regeringen kunde påvisa, att åtgärderna i större eller mindre utsträckning betydde nationalekonomisk besparing. Försäkringsbolagens popularitet är icke sådan, att ens den borgerligt sinnade allmänheten skulle i större utsträckning beklaga, att bolagen klämdes efter."²³

Framtiden ansågs alltså hotfull. Och det försäkringspolitiska scenariot förbättrades inte av att den politiska uppmärksamheten som riktades mot branschen i början av 1935 hade blivit alltmer kännbar; bolagen hade informerats om den viktenska skrivelsen till Per Albin Hansson, Åkesson hade vidtagit åtgärder i anledning av konkurrensförhållandena och annullationerna och riksdagen hade förelagts Hermanssons motion. Samtidigt hade regeringen tillsatt en utredning om arbetarolycksfallsförsäkringens eventuella förstatligande. Allmänt fanns dock inga egentliga krav på förstatligande från socialdemokratisk sida. Det tycks i stället ha varit Åkesson som under hand blåst liv i försäkringsbolagens oro över ett eventuellt förstatligande. Därför var nu tiden mogen för motåtgärder från bolagens sida och Skandias Pär Ulmgren blev den som tog initiativet.

I Skandias styrelserum vid Mynttorget – ett stenkast från kanslihuset – samlades den 18 februari 1935 representanter för Skandia, Svea, Fylgia, Thule, Städernas och Samarbete för överläggning om Hermanssons motion och Åkessons skrivelser.²⁴ Någon vecka dessförinnan hade livförsäkringsdirektörerna bildat en kommitté för att dra upp riktlinjerna för åtgärder mot ett eventuellt statsingripande, och meddelat att varje uppslag som kunde komma från enskilda försäkringsmän skulle vidarebefordras till de kommittéerade och fullföljas endast av dessa.²⁵ På liknande sätt och med liknande formuleringar beslöt nu skadeförsäkringsbolagen att en kommitté skulle tillsättas, att "allt som rörde kommittérades uppgift skulle utföras endast av kommittén" samt att allt, "som stode i samband med monopolutredningen skulle uteslutande handhavas av kommittén och från bolagens sida skulle ingen enskild aktion i frågan företagas".²⁶ Formuleringarna om en enad front syftade framför allt till att

minimera de spänningar som kunde tänkas föreligga mellan de olika bolagsgrupperna; det var lämpligt att i första hand försöka undanröja åsiktsskillnaderna mellan ömsesidiga bolag och aktiebolag och mellan tariffbolag och nontariffbolag. Liv- och skadeförsäkringsbolagens kommittéer skulle samarbeta för att möta "statsmonopolfrågan i hela dess vidd". I och med detta samarbete hade den s k monopolkommittén bildats. Dess första uppgift blev att utarbeta ett svar på den hermannssonska motionen.

Försäkringsbolagens yttrande till andra kammarens fjärde tillfälliga utskott, till vilket motionen hade remitterats, förbereddes och formulerades av Svenska Försäkringsföreningens sakkunnigenämnd (nämnden hade startat sin verksamhet 1922).²⁶ I realiteten var det emellertid monopolkommittén som utarbetade yttrandet. Man koncentrerade sitt svar på konstaterandet att det privata försäkringsväsendet alltid, från epok till epok, anpassat sig till det ekonomiska livets alla skiftningar. Beträffande Hermanssons kritik i kostnadsfrågan menade man att han hade blivit missledd av siffrorna och att det sätt han använt siffrorna på resulterat i felaktiga slutsatser. I det officiella sammanhanget gav försäkringsbolagen Hermansson fel på praktiskt taget samtliga punkter.

Några dagar efter mötet på Skandia hade Åkesson och Ulmgren kontakt beträffande bolagens behandling av motionen, varvid Åkesson meddelade Ulmgren att inspektionen kunde gå med på att vänta med bolagens yttrande till i början av mars. De närmaste dagarna därefter skulle "försäkringsinspektionens tjänstemän penetrera bolagens utlåtande" och förbereda inspektionens yttrande till utskottet.²⁷ Den 8 mars inkom också sakkunnigenämnden med ett utkast till yttrande i anledning av Hermanssons motion. Åkesson noterade i utkastet bl a nämndens kritik av Hermanssons metod att mäta bolagens effektivitet genom att ställa kostnaderna i relation till premier.²⁸ Åkesson hade anledning reagera, då han i ett tal i Svenska Försäkringsföreningens regi våren 1934, i likhet med Hermansson, menat att en branschs effektivitet kunde mätas genom relationen mellan premier och utgifter för försäkringsfall.²⁹ Åkesson var alltså inte nöjd med nämndens utkast därför att texten löd: "Av det sagda torde tydligt framgå, att motionärens metod att ställa kostnaderna i relation till premierna är missvisande." Yttrandet ändrades i enlighet med Åkessons noteringar och erhöll formuleringen: "Av det sagda torde tydligt framgå, att motionärens metod att, genom att ställa kostnaderna i relation enbart till premierna, dra slutsatser angående kostnadernas skälighet är missvisande."³⁰

Hermansson hade uppenbart inte bara att försöka övertyga andrakammarledamöterna om sina intentioner, han hade också att slåss mot ett synnerligen intimt samarbete försäkringsbolag – försäkringsinspektion emellan, där Åkesson med näst intill pedantisk noggrannhet omformulerade uttalanden som – givet bolagens och inspektionens intressen – eljest skulle kunna tolkas i negativ riktning. Samtidigt lämnade Åkesson läsaren en möjlighet att ge Hermansson rätt i sak: det var rimligt att ställa kostnaderna i relation till premierna, han hade ju själv använt en liknande metod, men att göra det ”enbart” till premierna betraktades som missvisande. Hermansson kunde därigenom mera angripas för bristande fullständighet än för brist i sak.

De huvudanmärkningar som riktades mot försäkringsverksamheten vid utskottsbehandlingen gällde de höga direktörslönerna, det stora antalet agenter och de höga provisionerna, som man menade inte stod i proportion till agenternas arbete.³¹ Chefslönerna byggdes till vissa delar upp av tantiem, en form av provisionssystem, och enligt utskottsutlåtandet ville man fästa bolagens uppmärksamhet på detta förhållande på grund av dess betydelse ur psykologisk synpunkt. Det centrala var alltså inte själva sakfrågan, utan i vad mån förhållandet kunde väcka ont blod hos den bredare allmänheten. Agentantalet kunde ses som en faktor som påverkade försäkringens pris och utskottet noterade att ”inte oväsentliga besparingar kunde göras på omkostnadskontot”. I övriga delar följde utskottet inspektionens utlåtande, som gick ut på att redan vidtagna åtgärder borde vara skäl nog för ett avslag på den hermannssonska motionen. Efter debatt i riksdagen gick också ledamöterna, om än med knapp majoritet, på utskottets linje. Motionen avslogs.³²

Därmed hade försäkringsbolagen fått det andrum som utan tvekan både Åkesson och bolagen eftersträvat. Från monopolkommitténs sida skulle nu aktiviteterna tillta. Högsta prioritet skulle ges åt kostnadsaspekterna och under juni beslutade man om en intern utredning i omkostnadsfrågan. Som expert tillkallades Harald Cramér, professor i försäkringsmatematik. Man ansåg att frågan var av synnerligen stor betydelse. Det gällde att försöka se ”omkostnadsproblemet i dess national-ekonomiska sammanhang, varvid försäkringsbolagens omkostnader även skulle belysas med omkostnadssiffror från andra företagsgrupper” och att ”grundligt analysera omkostnaderna inom ett särskilt eller vissa särskilda bolag” samt att ”få till stånd en jämförelse mellan de svenska försäkringsbolagen och försäkringsföretag i utlandet”.³³ Inom kommittén diskuterades i punktform bl a undersökningar av möjligheten att

införa ett lönesystem för de anställda med tillägg för barn och med möjlighet för gifta kvinnor att behålla sin anställning. Motivet var att åtgärderna kunde användas i tidningspropagandan för försäkringsbolagen, och man skisserade redan på en rubrik: "Försäkringsbolagen som föregångare i befolkningsfrågan." Detta skulle kunna göra intryck på den yngre högern, menade man, som "eljest är kallsinnig mot bolagen". Man ville gå vidare med undersökningar beträffande annulationernas bekämpande och för att tillföra propagandan argument ansågs det lämpligt att hämta siffermaterial från bl a statliga eller halvstatliga företag i utlandet. Andra åtgärder som diskuterades gällde förhindrandet av fondemissioner och utdelningshöjningar, överenskommelser angående formerna för stöd till politiska partier, framtagandet av utbildningsmaterial för fältmännen, en fortsättning på agentbegränsningen, en omläggning av livchefernas tantiemsystem, en fortsatt sanering av konkurrensförhållandena, en sänkning av premierna i de skibranscherna och en tariffsänkning i civilbrand för tariffbolagen. Vissa av punkterna kunde maskeras genom införande av den sk kombinerade försäkringen (om kombinerad försäkring, se kap 2).³⁴

Under den nionde nordiska livförsäkringskongressen, som avhölls under hösten 1935, behandlades flera temata knutna till den offentliga kritik som under året riktats mot försäkringsväsendet. Delvis skönjs här ett halvofficiellt erkännande av vissa punkter i kritiken. Återigen diskuterades omkostnadsproblemet, annulationerna, försäljningsorganisationen m m av kongressdeltagarna. Skandias Iwar Sjögren, menade att även om annulationerna kunde betraktas som avgjort högre i utlandet, så utgjorde detta faktum en ringa tröst för de inhemska bolagen. Sjögren påpekade att man var helt på det klara med att det sk frivilliga avfallet (annulationen) inom livförsäkring var för stort och att det fanns åtskilligt att göra för att förbättra annulationssiffrorna. Han förordade att bolagen skulle ägna alldeles särskild uppmärksamhet åt att försöka se sambandet mellan det frivilliga avfallet och akvisitörernas arbetssätt. Därigenom skulle man också nå erfarenheter för en kommande sanering av fältarbetet.³⁵

Rudolf Münther i Thule föreslog en principiellt annan väg för fältets organisation, och riktade intresset mot konkurrensförhållandena. Han såg den fria konkurrensen som ett naturligt regulativ och komplement till näringsfriheten: för att en ekonomisk verksamhet skulle förbli sund måste en ohämmad, fri konkurrens förutsättas. I vad mån ett företag

skulle bestå och utvecklas skulle därmed helt bli beroende av det enskilda företagets konkurrenskraft. Skydds- och andra reglerande åtgärder och överenskommelser bolagen emellan stod alltför sällan i överensstämmelse med det levande livets krav på ekonomisk hälsa. Förhållandet mellan försäkringstagarna och försäljningsorganisation uttryckte Münther på följande sätt: "Folkförsäkringen riktar sig huvudsakligen till den kroppsarbetande klassen, och följderna är, att representanterna för verksamheten med fördel kunna väljas inom denna klass. För ett bolag, som arbetar med s k stor försäkring, ställa sig förhållandena på annat sätt . . . Erfarenheten har klart givit vid handen, att för effektivt bedrivande av livförsäkring man bäst når folk i en del samhällsgrupper genom representanter tagna ur deras egen krets. Åtskilliga grupper inom vårt folk äro i detta avseende synnerligen konservativa, grupper som för storförsäkringen ofta äro mycket betydelsefulla." Även om han tyckte sig dröja kvar vid gamla ståndsfordomar, var det självklart, menade han, att ta hänsyn till denna sociala verklighet när man betraktade en ekonomisk organisations uppgift.³⁶

Ytterligare en infallsvinkel på bristerna inom försäkringsväsendet lämnades av den unge aktuarien i Svenska Liv, sedermera försäkringsinspektionen, Håkan Prawitz. Hans poäng var att ansvaret för verksamheten låg hos företagsledaren, och att ledningarna underskattat sin förmåga till förändringar i positiv riktning. I något demagogiska ordalag menade Prawitz att problemen funnits fullt synliga redan 1904, de fanns 1926, 1929 och fortfarande 1935. "Hur kommer det sig att under dessa 30 år ingen ändring har kunnat åstadkommas i dessa förhållanden?"³⁷ Karl Eriksson, Folket-Samarbete (numera Folksam), spann vidare på Prawitz' tema. Den anda som borde genomsyra företagsledningen måste kunna spridas till fältorganisationen, och den anda av socialt ansvar och vederhäftighet som brast hos fältet måste också ha motsvarande brister i företagets ledning. Och var det inte så att de i frack och högtidligen fastslagna resolutionerna om en socialt inriktad försäkringsverksamhet glömdes bort i det vardagliga arbetet på kontoren? K Eriksson kallade sin förkunnelse något söndagsskoleaktig, men till och med "söndagsskolan ger nyttiga lärdomar för gammalt folk".³⁸

Den som under åtskilliga år genom auktoritet och kunskap försökt stimulera försäkringsrörelsen till intern kritik och självvrannsakan var livförsäkringens grand old man, Filip Lundberg, De Förenade. Lundberg, föregångare inom bl a den kollektiva riskteorin, såg samhällets totala eko-

nomiska system som en dimension vars ena gräns förde fram till planhushållningen, "då nämligen hela värdet av återverkningarna på samhället toges med i beräkningen". Och vidare: "Den andra gränsen svarar mot ekonomisk liberalism, då . . . hänsyn toges endast till företagets eller den enskilde företagarens egen ekonomi. Mellan dessa gränser har man ett kontinuum av ekonomiska system". Ett optimum i samhällshushållningen skulle kunna nås efter en linje närmare den ekonomiska liberalismen, men denna linje skulle så småningom, genom ökad ekonomisk kunskap och växande rutin i den ekonomiska teknikens handhavande, komma att förskjutas närmare planhushållningen. Den senare hypotesen kunde dock för tillfället anses vara av mindre intresse.³⁹

Försäkringsväsendets brister bottnade enligt Lundberg i företagarens kortsynta, egoistiska inställning. "Man förväxlar i stor utsträckning knepig taktik med god strategi." Och "försäkringsanstalternas ekonomiska teknik tar otillräcklig hänsyn till reaktionerna utanför det egna företaget . . . Icke blott försäkringsväsendet som helhet utan vart enskilt försäkringsbolag har nämligen möjlighet att sikta mot allmännyttiga mål. Detta får tillskrivas försäkringsverksamhetens egenart, som innebär, att framgången på lång sikt är i hög grad beroende just på förmågan att på skäligt sätt underordna den tillfälliga fördelen eller det direkta profitintresset under det samhällsgagnande". Den intensiva konkurrensen verkade pådrivande på utvecklingen, men också omkostnadshöjande och frammanade osunda metoder i fältarbetet. Ansvaret för det senare låg hos företagsledningarna som inte i tillräcklig omfattning var bärare av företaganda, allmänanda, då det gällde att inte "med alla till buds stående medel roffa åt sig så mycket som möjligt av den gemensamma kakan".⁴⁰ Den ohämmade konkurrensinstinkten var inte den metod Lundberg i första rummet förordade för försäkringsverksamheten.

När Lundberg summerade kongressdagarna, avslutade han med vad som snarast kan tolkas som en uppmaning till det privata försäkringsväsendet: "Då i dessa yttersta tider livförsäkringsväsendet underkastas en mången gång både omild och orättvis kritik, ligger icke huvudvikten på att tillbakavisa kritiken och påvisa dess ovederhäftighet, då detta är oftast lätt nog – utan att kunna tillvarataga de korn av ädel metall, som dock kunna dölja sig i all slaggen. Våra kritici arbeta nämligen icke i våra invanda tankebanor och de kunna därför hitta ett och annat, som vi själva icke kunna finna. Det kan vara uppslag, som ligga snubblande nära men som vi likaväl förbise. All försäkringsverksamhet är tjänande av andra samhällsintressen. Någon självständig näring är icke försäk-

ringsväsendet. Vi måste därför vara lyhörda och i god tid färdiga till smidig anpassning. Framförallt duger det inte att i yrkeshögfärd se andra över axeln, då de på sitt, ur facklig synpunkt kanske bristfälliga sätt yttra sig i försäkringsangelägenheter.”⁴¹

4. *Försäkringsväsendet mobiliserar*

Det står klart att monopolkommitténs företrädare räknade med förnyad aktivitet från socialdemokratins sida under 1936. De kommittéerade kunde också konstatera att borgerliga tidningsmän bemötte det privata försäkringsväsendet med större kyla än tidigare, och man antog därför att risken var stor för borgerliga medlöpare i kritiken av bolagen. Därför ansågs det vara nödvändigt att försöka utöka kontakterna mellan försäkringsväsendet och andra samhällsområden. ”Härför fordras propaganda i olika former, en propaganda som bör startas med minsta möjliga dröjsmål . . .” och det ifrågasattes om det inte var lämpligt med ett särskilt propagandautskott bestående av ett par, tre adjungerade. Från Frankrike hämtades idén om att ett bemötande av ett eventuellt monopolangrepp borde komma ”från de djupa leden och icke – synligt – från bolagsdirektörerna”. Man borde därför gynna fältmännens organisationer inom ramen för måttliga kostnader och utnyttja de 50.000 till 100.000 anställda i fältorganisationen. Dessa kunde annars utgöra en belastning i bolagens antimonopolsträvanden. Lämpliga brand- och andra inspektörer skulle prepareras för att kunna genomsyra agentkåren med anti-monopolanda.⁴²

Kommittén hade erbjudits möjlighet att ta del av insamlat antimonopolmaterial hos det tyska återförsäkringsaktiebolaget Münchener Rück. Vid monopolkommitténs sammanträde i början av november hade man bl a att ta ställning till igångsättandet av propagandaarbetet, sammanställandet av argument för och mot det privatekonomiska intressets bibehållande i försäkringsväsendet, utformandet av en antimonopolskrift samt utförandet av kostnadsundersökningar. Sammanträdet beslutade om en subkommitté, som skulle verka som en upplysningscentral i nära anslutning till Svenska Försäkringsföreningens pressbyrå. Därtill beslutades om en kortfattad sammanställning av argument mot försäkringsmonopol, som främst skulle ta sikte på argument som lämpade sig för propagandaändamål. En annan fråga av vikt gällde behovet av en försäkringssakkunnig i riksdagen. Man frågade sig om det inte var klokt att försöka få kontakt med någon representant för vart och ett av de borgerliga partierna för att få fram några som kände till försäkring och att

utbilda en av dessa till expert. Vid diskussionerna skulle man försöka ta hänsyn till utsikterna för de tilltänkta riksdagsmännens återval vid det kommande riksdagsvalet.⁴³

När det gällde den tilltänkta upplysningskommitténs sammansättning önskade bl a Gunnar Ljungqvist, Städernas, att Karl Eriksson eller Ingvar Laurin, Folket-Samarbete, skulle erbjudas en plats i kommittén. "Skälet härtill vore lämpligheten att ha Folket-Samarbete med som 'pant'. Genom de protokollförda beslut vari de kooperativa skulle delta, skulle man binda dem så fast att de ej kunde gå över till motståndarna vid en monopoloffensiv." Pär Ulmgren i Skandia menade å andra sidan att Eriksson inte var pålitlig. "Man skulle endast kunna uppnå, att Eriksson sände en iakttagare till det första sammanträdet eller de första sammanträdena; så snart det bleve frågan om beslut, som innebure ett bindande ståndpunktstagande för privat försäkring skulle Folket-Samarbete draga sig tillbaka." Efter lång diskussion ställde Ulmgren frågan om Erikssons medverkan på sin spets och frågade Ljungqvist om han ämnade göra Erikssons deltagande till en kabinetsfråga inom kommittén. Ljungqvist vidhöll att man ändå borde försöka få med Folket-Samarbete.⁴⁴

Under ett personligt samtal med C Juhlin-Dannfelt, Städernas, någon dag senare framhöll Eriksson att upplysningscentralens propagandaverksamhet "i vissa kretsar skulle komma att betraktas som ett försök att förgifta den allmänna opinionen och förhindra en utredning . . . Det föreligger just en fara, att det blir ett slags politisk propaganda, driven av de penningstarka privatbolagen, som försvarar den nuvarande försäkringsverksamheten oavsett om missförhållanden föreligger eller icke". Eriksson misstänkte "att aktiebolagen komme att genomsyra propagandan med sin av privata profitintressen färgade uppfattning". Eriksson tvekade främst över det lämpliga i att samarbeta med aktiebolag, men kunde sträcka sig så långt att han var villig att lämna information i den mån kommittén så önskade. Även om Eriksson klart och entydigt tog avstånd från ett förstatligande av försäkringsrörelsen, kunde ömsesidiga bolag och sakförsäkringsaktiebolag vid ett visst givet tillfälle inta olika ståndpunkter. Folket-Samarbetes inställning var också en känslig fråga för Juhlin-Dannfelt i Städernas, som inte gärna ville ställa sig i en sådan situation att "Samarbete inför allmänheten skulle skryta med att SAB (Städernas) gått in i aktiebolagens fälla".⁴⁵ Inom monopolkommittén oroade man sig över faran av att Folket-Samarbete inte ville delta. Man såg det önskvärda i en enhetlig front; nu fanns också en risk att Städernas

kunde inta en ståndpunkt liknande Erikssons för att "förhindra att Samarbete ensam gåve sig in på farliga vägar".⁴⁶

Det kooperativa försäkringsbolaget Folket-Samarbetes försäkringspolitiska betydelse kommer här i öppen dag, en betydelse som knappast stod i proportion till bolagets dåvarande marknadsandelar. Städernas, med Juhlin-Dannfelt och Gunnar Ljungqvist i spetsen, utgjorde med sin ekonomiska styrka en balanserande faktor mellan de ledande aktiebolagen Skandia och Thule och de ömsesidiga bolagen. Det tycktes därför vara synnerligen värdefullt för monopolkommittén att till varje pris förhindra Städernas att följa Folket-Samarbete. Ett sådant ställningstagande från Städernas sida skulle kunna leda till att aktiebolagen inom kommitténs ramar tvingats stå ensamma i försvaret av den privata försäkringen. Från ledande håll inom kommittén tycks det ha varit ett taktiskt drag att försöka misskreditera K Eriksson och bedöma honom som opålitlig, underförstått politiskt opålitlig, för att därigenom kunna behålla Städernas inom kommittén. En av de kommittéerade, Filip Lundberg, försökte dock att minska de spänningar som uppstod. Detta har möjligen till förklaring att Lundberg, som ledare för ett folkförsäkringsföretag, De Förenade, naturligt nog hade många gemensamma utgångspunkter med Eriksson, ett förhållande som i sin tur tvingade kommittén till viss försiktighet. Kommittén hade dock så långt lyckats skapa en förhållandevis bred enighet kring sina intentioner, och på en punkt var ju också samtliga ledande försäkringsbolag överens: ett krav om ett allmänt förstatligande av den privata försäkringsrörelsen skulle motarbetas.

Monopolkommittén fortsatte sina ansträngningar för att förbereda sig på kommande försäkringspolitiska aktiviteter från socialdemokraterna. Ett väsentligt inslag i detta arbete utgjordes, som nämnts, av en sammanställning av antimonopolmaterial från utlandet att användas i propagandasyfte. Kommitténs sekreterare, Nils B Frick, sändes därför under slutet av november och början av december på en resa till München, Wien och Berlin för studier i monopol- och propagandafrågor. Hos Münchener Rück studerades det arkivmaterial som insamlats och jämfördes med det antimonopolmaterial som sammanställts inom kommittén. Hos Bayerische Versicherungsbank inhämtades upplysningar om tyska offentlig-rättsliga anstalter, och i Wien konsulterades en professor i försäkringsvetenskap med vilken man tidigare brevväxlat rörande planläggningen av en undersökning om statliga försäkringsanstalter i utlandet. Münchener Rück lämnade de introduktioner som krävdes för sekreterarens besök hos olika personer i Berlin. Besöket i Berlin varade i tre dagar

”i avsikt att erhålla upplysningar som kunde tjäna till ledning för försäkringspropaganda i Sverige”; uppgifterna gällde bl a de tyska privata bolagens upplysningscentral och de tyska bolagens central för speciell livförsäkringspropaganda, vars verksamhet ansågs ha främjat de privata bolagens försvar gentemot alltför radikala förslag om statsuppsikt.⁴⁷

Monopolkommittén sparade inte på ansträngningarna, och lät inte slummen bli avgörande för de förberedelser som ansågs nödvändiga för att bemöta den redan påbörjade, men framförallt den förväntade försäkringspolitiska uppmärksamheten. På praktiskt taget alla punkter där det privata försäkringsväsendet under året utsatts för politisk uppmärksamhet och offentlig kritik, liksom på punkter där man kunde förvänta sig kritik, hade det privata försäkringsväsendets företrädare tvingats ta ställning. Diskrepansen mellan den ofelbarhet som kommer till uttryck i bolagens offentliga svar på Hermanssons motion och den självrannsakan som tycks ta form inom bl a monopolkommitténs ramar är uppenbar. I det mer officiella sammanhanget under livförsäkringskongressens dagar hade dock flera av försäkringsvärldens ledande företrädare givit kritiken ett visst erkännande. Försäkringsorganisationernas positioner skulle nu förstärkas och man valde att formera sitt försvar utmed två linjer. För det första började man ge monopolkommittén fastare innehåll och form, och dess kanske mest väsentliga uppgift tycktes bli att förbereda massiva propagandainsatser. För det andra vidtog ett allt intensivare arbete med sanerande åtgärder, som till vissa delar redan inletts vid årets början inom den s k konkurrenskommittén, ingrepp som Åkesson dock betraktade som minimiåtgärder.⁴⁸

Försäkringsbolagen hade påbörjat en viss omgruppering. Som ett resultat av det yttre politiska trycket strävade man efter enhet, och under den tid som monopolkommitténs arbete hade fortgått började en ny och mera handlingskraftig organisation att utkristallisera sig. Nu förväntade man sig, och nu kunde man ta sig an, en förnyad försäkringspolitisk framstöt.

KAPITEL 2

Att hålla rågången fri

1. Albert Hermansson och kooperativ försäkringsrörelse

Det privata försäkringsväsendet hade otvivelaktigt uträttat mycket gott och hade en stor uppgift att fylla i samhället. Men försäkringsväsendet skulle inte blomma för fullt förrän den dag det befriades från privatekonomiska intressen och organiserades på bred kooperativ basis. Statsmakens intressen, bara delvis tillgodosedda genom lagen om försäkringsrörelse och genom försäkringsinspektionen, hade resulterat i att försäkringstagarnas fonder placerades på ett betryggande sätt. Därmed uppfylldes till stora delar kraven på effektivitet i vad gäller soliditeten. Försäkringsrörelsen led dock fortfarande av påtagliga brister: lagen satte ingen övre gräns för utdelning till aktieägarna, försäkringstagarna saknade rättsligt skydd vid skaderegleringen och kunde inte åberopa något lagrum som garanterade billigast möjliga försäkringsskydd. Därför borde försäkringsinspektionens befogenheter utvidgas. Inspektionen borde också kunna ingripa när den omkostnadsram som den godkänt överskridits av bolagen, särskilt som kostnadsaspekterna med svårighet kunde bedömas av lekmän.

Så talade Albert Hermansson i sitt inledningsanförande vid tjänstemännens socialdemokratiska förening i slutet av november 1935.¹ Hermansson fortsatte: Även om en del nervösa reformer genomförts under inverkan av hans motion stod det fortfarande klart att agentantalet, provisionssystemet och annullationerna drev livaffärens kostnader i höjden. Inom brandförsäkringsrörelsen kunde lätt påvisas att de länsvis arbetande bolagen, i jämförelse med riksbolagen, alltjämt stod för de lägre kostnaderna och därmed också för de lägre premierna. Även om för de ömsesidiga bolagen risk för uttaxering förelåg – extra premieuppbörd vid redovisat underskott – vilket försvårade en premiejämförelse, förkroppsligade dessa bolag i verklig mening idéerna om ömsesidighet och Kooperation inom svensk försäkringsrörelse. Lämpligheten och nödvändigheten av ett förstatligande av försäkringsväsendet skulle få avgöras av en kommande utredning. Ett alternativ till ett förstatligande – aktiebolagen

kunde ju med lätthet lösas in – kunde vara att bygga på rent kooperativa grundsatser. Riktlinjerna för ett sådant arrangemang kunde hämtas från det kooperativa försäkringsbolaget Folket-Samarbete.

I sina försäkringspolitiska framstötar gav Hermansson – mer eller mindre precist formulerat – uttryck för följande tankegång. Han såg framför sig en centralisering av den privata försäkringsrörelsen. Därigenom skulle, menade han, tillfredsställande företagsekonomisk effektivitet uppnås, varvid effektivitet definierades som billigast möjliga försäkringsskydd inom ramen för bästa tänkbara soliditet. Ett förverkligande av centraliseringen tänktes kunna ske enligt ettdera av två alternativ. I det ena alternativet tänkte sig Hermansson ett allmänt förstatligande, där bl a aktiebolagen kunde lösas in av staten. Avgörandet om ett förstatligande sköt han till en kommande utredning som fick diskutera en sådan åtgärds lämplighet, och några förutsättningar för ett förstatligande angavs inte. Alternativet måste därför betraktas som opreciserat och, så långt, föga genomarbetat. Ett andra alternativ för ett förverkligande av centraliseringstanken gällde en omorganisation av försäkringsväsendet enligt de kooperativa grundsatser som Folket-Samarbete byggde på.

Hur formulerade då den försäkringskooperativa rörelsen själv sina näringspolitiska intentioner? Under vilka näringspolitiska förutsättningar ville man verka, och hur kunde den försäkringskooperativa näringslivsideologin förenas med de alternativ som framfördes av Hermansson?

Brandförsäkringsanstalten Samarbete bildades år 1908 efter beslut på Kooperativa Förbundets kongress något år dessförinnan. Beslutet vilade på i huvudsak två motiv. Ett välskött försäkringsföretag borde rimligen kunna skapa sådana fonder att i en tänkt framtida utveckling kapital kunde tillföras Kooperationen. Initiativtagarna antog vidare att en fördyring av brandförsäkringen skulle bli följderna av den överenskommelse som strax tidigare träffats mellan tariffbolagen. Det nya bolaget skulle därför koncentrera sin marknadsföring på den del av befolkningen som med svårighet kunde bära alltför höga premier.

Det förstnämnda, finansiella motivet kom i än högre grad fram vid bildandet av livförsäkringsbolaget Folket år 1914. Bolagets kapitalplaceringar skulle främja "ett stegrat välstånd för folkets breda lager" och bli en "kraft som ökar konsumentkooperationens resurser i dess kamp mot trust- och kartellbildningar . . . för konsumenternas frigörelse och . . . strävan att öka menige mans levnadsstandard och förbättra befolkningens hushållning".²

En grundläggande drivkraft för den försäkringskooperativa rörelsen var konkurrensen. Skadliga utväxter inom det privata försäkringsväsendet skulle förhindras i kraft av de kooperativa bolagens överlägsenhet. Även om man hade att slåss mot en tilltagande koncernbildning, så menade Karl Eriksson att "konkurrensen får renare linjer, när verksamheten bedrivs i större format och där den enskilde fältsmannen alls icke har samma möjligheter att vinna ledningens öra för tillfälliga arrangemang i en missriktad konkurrens' intresse som han har i ett litet företag". Eriksson fortsatte: Visserligen fanns det inom försäkringsväsendet – liksom inom all annan verksamhet – drag av konkurrens som var "direkt sårande för ens rättskänsla . . . men jag skulle icke önska att genom yttre medel få dylika metoder stävjade". De yttre medlen – dvs statsmaktens ingripande i en eller annan form – ansågs inte vara lämpliga mot brister inom det privata försäkringsväsendet. Konkurrensideologins förespråkare hade andra vägar: den som ger "den bästa produkten för det förmånligaste priset, även om det gäller försäkring . . . är den som bestämmer den framtida prisbildningen även hos konkurrenterna", och inom den konsumentkooperativa rörelsen "har man av erfarenhet vunnit den uppfattningen, att en fri tävlan mellan företag i det ekonomiska livets tjänst i det långa loppet effektivare och med större fördel för samhället befriar näringslivet från osunda företeelser än överenskommelser näringsutövare emellan. Sådana överenskommelser äro snarare ägnade att konservera förhållandena och visa sig ha benägenhet att på allmänheten överflytta de ekonomiska konsekvenserna av näringslivets brister. I stort sett har Samarbete fått denna erfarenhet bekräftad även av utvecklingen inom försäkringsväsendet. På grund härav har Samarbete ständigt hållit sig utanför alla överenskommelser, stridande mot de försäkrades intressen. Det är vår övertygelse, att denna väg också är den för försäkringsverksamheten bästa".³

Utifrån dessa utgångspunkter kunde den försäkringskooperativa rörelsen rimligen inte annat än uppfatta den hermannssonska propåen om en försäkringsväsendets omdaning i kooperativ riktning med statsmaktens hjälp som motsägelsefull. Att expandera av egen kraft var principiellt en helt annan sak och i linje med den försäkringskooperativa rörelsens strävan. Än mindre fanns enligt kooperatorerna anledning till ett alltmänt förstatligande, då den privata försäkringsrörelsen allt mer försökt fjärma sig från det rent privatekonomiska intresset i riktning mot ett oförbehållsamt erkännande av försäkringsväsendet i samhällsarbets tjänst. Man hade inte glömt "de tekniska framstegen och ej heller de

sociala synpunkterna och . . . har visat en rik anpassningsförmåga efter de skilda samhällsgruppernas drivfjädrar för framsteg". I linje med svensk konsumentkooperation överhuvud anammade den försäkringskooperativa rörelsen den ekonomiska liberalismens näringslivsdoktrin.⁴

Så uppfattade också konkurrenterna ideologin hos ledningen av Folket-Samarbete. Det var Karl Erikssons syn på "de ekonomiska krafternas fria spel"⁵ som gjorde att den s k konkurrenskommitténs ledamöter ville mildra kritiken mot honom. (Eriksson hade blivit beskylld för illojalitet och bristande öppenhet gentemot sina kolleger.) Städernas Juhlin-Dannfelt ville "med stor bestämdhet hävda nödvändigheten av att trots allt fara så milt fram som möjligt med K.E. med hänsyn till den utomordentliga vikten i nuvarande situation av att bibehålla den lilla rest av samhörighetskänsla och lojalitet gentemot sina kolleger, varav han kan vara i besittning, och framför allt taga fasta på hans hävdande av den fria företagssamhetens och konkurrensens fördelar och vidmakthållande".⁶ Städernas kände fortfarande oro över att Folket-Samarbete skulle ställa sig utanför branschens gemensamma ansträngningar för att bemöta ett eventuellt monopolkrav; det var inte enbart politiska motiv som fick Juhlin-Dannfelt att spinna på en minsta gemensam nämnare: den kooperativa försäkringsrörelsen var också den faktor som tillsammans med Städernas kunde balansera det inflytande som bl a bolagen Skandia och Thule hade inom branschen.

Det tycks ha varit Hermanssons något oprecisa formuleringar och ideologiska övertoner om förstatligande och en kooperativ omdaning av det privata försäkringsväsendet som oroade försäkringsmännen. Även om han försökt få fram fakta "inom de gränser den socialdemokratiska samhällsuppfattningen drager", ansåg man honom fortfarande lida brist på objektivitet "vid fördelandet av ljus och skuggor".⁷ Det är rimligt att anta att försäkringsrörelsens företrädare fann luckor i argumentationen mellan de problem Hermansson pekade på och de rekommendationer till handling som han förespråkade.

På en punkt – för framtiden en alldeles avgörande – fanns utsikter till vidarediskussion. För ett effektivare försäkringsväsen hade Hermansson förespråkats centralisering. Den tanken stod egentligen inte i något motsatsförhållande till de ledande försäkringsbolagens önskemål. Tvärtom låg den just i linje med försäkringsrörelsens egna faktiska strävanden: koncernbildningar hade börjat ta form. Några exempel: Fenix och

Heimdall gick samman 1925, samma år som Folket och Samarbete beslutade om gemensam central administration; Folket-Samarbete inkorporerade 1935/1936 bolaget Leire. Skandia förvärvade Norden 1927, Svecia året därpå och Nordstjernen 1932. Thule gick samman med Brand-Norrland 1929, Skandinavien och Brand-Victoria 1932. Allmänna Lif och Oden gick samman 1931 och betraktades som den första större koncernbildningen inom livförsäkring. Trygg hade samarbete med Atlas, Fylgia och Valkyrian; Svea samarbetade med Nornan, Svenska Veritas och Sjöassuranskompaniet; och Städernas, slutligen, som redan 1913 grundat Svitjod, förvärvade 1928 Gothia. Orsakerna till denna begynnande koncentration var självfallet flera: av konkurrensskäl nödgades flera bolag att bredda sitt sortiment – brandbolag fann det rimligt att konkurrera även inom de s k bibranscher, livbolag ville ha möjlighet att erbjuda sin kunder brandförsäkring osv. Brandbolagens strävan att lägga sig till med ett livbolag hade därtill ett speciellt syfte. När Städernas under början av 1930-talet funderade på att förvärva ett livbolag var resonemanget följande: "Ett drivande motiv hade därvid varit den alltmer utpräglade tendensen från konkurrerande bolag att utnyttja kreditgivning i samband med ackquisition av brandförsäkringarna." Även organisatoriska synpunkter framfördes: "I synnerhet räknade man med att fältorganisationen skulle kunna vinna styrka och slagkraft om tillfälle bereddes den att arbeta på en bredare front . . . Vidare talade också för en association den ytterligare ökade tyngd och det starkare inflytande på svensk försäkringsrörelse, som . . . ett förvärv även av ett livbolag skulle skänka den gemensamma koncernen. Ett bimotoiv torde även ha varit, att man möjligen tänkte sig en lösning av den nu trängande lokalfrågan . . ."⁸

Elva större koncerner förfogade under mitten av 1930-talet över ca 66 % av riksbolagens samlade premieinkomst.⁹ Det är alltså uppenbart att den privata försäkringsrörelsen själv drev sin verksamhet i riktning mot en koncentration som de facto låg i linje med de intentioner som föresvävade Hermansson.

2. *Ny riksdagsmotion*

Albert Hermansson fortsatte sin försäkringspolitiska aktivitet. I 1936 års riksdagsmotion kompletterade han sina tidigare framförda tankar. Arbetet med motionen påbörjades mot slutet av 1935. Hermansson fick därvid hjälp av försäkringsmän, eller före detta försäkringsmän, som nu av olika anledningar fann tillfälle att via Hermansson ventilera sitt missnöje med försäkringsbolagen. Hermansson arbetade otvivelaktigt med ett

ärligt uppsåt, och besjälades av en önskan att länka den privata försäkringsrörelsen i, som han tyckte, mera socialt acceptabla banor. Han blev därför säkerligen illa berörd av de propagandistiska poänger hans motståndare ville vinna genom att peka på det något osorterade brödraskap han – till stora delar ofrivilligt – fått som medarbetare. Samarbetet kunde dock vara av godo i den mån det gav den hermannssonska motionen och kritiken en mera konkret utformning.¹⁰

Den privata försäkringen, menade Hermansson i sin motion, kunde inte tillåtas ligga oanvänd om det funnes en socialpolitik med mål att skapa trygghet och trivsel i samhället. Speciellt livförsäkringen intog en sådan ställning att det sociala intresset måste överordnas det privat-ekonomiska. Försäkringstagarna saknade ett tillbörligt inflytande i bolagen och även om det skulle bjuda på hart när olösliga svårigheter att organisera försäkringstagarna för medverkan och kontroll över ett bolags verksamhet, borde man se till att ömsesidigheten förvandlades från en vacker och tilltalande teori till praktisk verklighet.

Stora värden stod på spel. Därför var det en ofrånkomlig skyldighet för statsmakten att ingripa inom livförsäkringsrörelsen, där fortfarande omkostnaderna och de förtida annullationerna var för höga. Nu tänkte sig Hermansson ett statsingripande i två riktningar. För det första borde försäkringsinspektionen utrustas med befogenheter att kontrollera bolagens anskaffningsverksamhet. Anskaffningen borde rationaliseras och utföras på ett mera socialt tillfredsställande sätt. För det andra borde lagen om försäkringsrörelse omformuleras så att försäkringstagarna – åtminstone i de ömsesidiga bolagen – kunde utöva verkligt inflytande över bolagens förvaltning. Hermansson hade därmed kompletterat sin centraliseringstanke med ett vidgat inflytande för statsmakten via inspektionen och ett stärkt inflytande från försäkringstagarnas sida. I det senare låg rimligen också en koppling till den försäkringskooperativa rörelsen, som enligt Hermansson i sin organisation mera tillgodosåg försäkringstagarintresset.

Hermansson ansåg att förvaltningen fortfarande drog alltför höga kostnader inom sakförsäkringen. Även premiesättningen hade brister. Genom tarifföverenskommelser försökte branschen häva konkurrensens prissänkande verkan, och premierna grundades på att samtliga bolag skulle erhålla full täckning för omkostnaderna. Detta resulterade följaktligen i att de sämst skötta företagen blev bestämmande för lägsta premie. Vidare menade Hermansson att överskott inom civilriskförsäkringarna användes för att täcka industriförsäkringarnas förluster; små-

folket stod därför för delar av storfinansens kostnader.¹¹ Detta var en allvarlig anklagelse då det varit – och fortfarande är – något av en oskriven lag (numera kodifierad i den s k skälighetsprincipen) att varje risk, eller grupp av risker, på sikt ska täcka sina egna kostnader.

Några dagar innan Hermansson lade sin motion på riksdagens bord besökte han försäkringsinspektionen för att erhålla upplysningar i de olika frågor han ämnade ta upp. Bland annat berättade Hermansson att en försäkringsinspektör informerat honom att just civilriskerna användes för att täcka förluster inom industririskerna. Åkesson uttalade sin förvåning över denna upplysning, och framhöll samtidigt att inspektionen inte hade med premiesättningen inom sakförsäkringen att göra. Åkesson hade dock redan 1934 för Gunnar Palme i Thule påtalat att "aktiebolagen å sin brandportfölj tycktes göra förluster å industriportföljen som täcktes av vinsterna från civilportföljen (särskilt stadsfastigheter), vilken alltmer börjat övergå till de ömsesidiga bolagen mot en lägre premie, som dock för dessa fortfarande gav överskott å försäkringsrörelsen". Åkesson ansåg dessutom att aktiebolagens förlustrisker därvid ökade. Även Juhlin-Dannfelt, Städernas, påpekade för Åkesson några dagar efter det att Hermansson framlagt sin motion, att Hermansson "tryckt på en öm punkt, då han framhållit att vinsten på civilriskerna fått täcka underskottet på industriförsäkringarna".¹²

Påpekandet tycktes alltså besvärande. Åkesson besökte också Nils Nordengren i Skandia för att få upplysningar om tarifföreningens statistik och verksamhet. Åkesson imponerades av brandtarifföreningens arbete. Nordengren visade siffror som pekade på att industriförsäkringarna hade en stigande resultatkurva "vilket visar att industririskerna bära sig själva och icke såsom göres gällande i Hermanssons motion leva på civilriskerna". I regel uppvisade civilriskerna ett gynnsamt förlopp; undantag var lantbruksriskerna, särskilt i Skåne, och fribelägna lantrisker. Under samtal med Pär Ulmgren samma dag påpekade Åkesson det lämpliga i att inte hemlighålla den statistik som Nordengren visat honom, särskilt inte den som gällde lantbruksrisker och fribelägna lantrisker. Sakkunnigenämnden redovisade också i sitt remissvar siffror som hade framtagits ur den statistik Åkesson hade tagit del av. (Nämnden besvarade för övrigt motionen i huvudsak på samma sätt som året innan.) Icke desto mindre kunde Nordengren några månader därefter inför brandspektörerna påstå att just civilriskerna och reassuradörerna fått ta på sig de förluster som industriförsäkringarna ådragit sig.¹³

Det är rimligt att anta att väsentliga punkter i den kritik Hermansson framfört vid denna tid hade fog för sig. Detta kan också vara en bidragande orsak till att försäkringsinspektionen överhuvud taget inte alls polemiserar mot de hermannssonska påståendena. Inspektionens remissvar till första lagutskottet, vartill motionen hade remitterats, är synnerligen kortfattat och riktar intresset mot andra punkter än vad Hermansson gjort. Åkesson menade, att om lagen om försäkringsrörelse skulle förändras, vore det rimligt att ändra den i samband med den pågående revisionen av aktiebolagslagen. I annat fall finge man ju efter ett eller annat år göra en ny utredning av försäkringslagen. Konjunkturerna och framförallt den fallande räntan hade under de senare åren vållat försäkringsbolagen – och inspektionen – oerhörda bekymmer. Då räntan hade betydelse för premiesättningen, premiereservens storlek och därmed för bolagens konsolidering, vore det skäl nog för en kommande utredning, menade Åkesson. Försäkringsbolagen hade därtill svårigheter att placera sitt kapital, då industrin sedan en tid i allt högre grad börjat självfinansiera sin verksamhet. Uppenbarligen, fortsatte Åkesson, fanns skilda anledningar till att en utredning borde tillsättas och han ville visa att "även om de motionsvis framförda utredningskraven icke förelegat" – "en omfattande utredning rörande olika frågor likväl måste komma till stånd". Åkesson tillade: "Det är också inspektionens avsikt att framledes hemställa, att Kungl. Maj:t måtte tillkalla sakkunniga för verkställande av en dylik utredning i samband med utarbetande av förslag till formell omredigering av nu gällande lag. Härvid bör självfallet även de i motionen berörda frågorna göras till föremål för en ingående och förutsättningslös prövning." Inspektionen rekommenderade utskottet att motionen icke borde föranleda någon riksdagens åtgärd.

Aktstycket är tvivelsutan ett exempel på Åkessons noggranna formuleringskonst och särpräglade förmåga att med små förskjutningar i uttrycken balansera de försäkringspolitiska motsättningarna. För det första: utan att – annat än i förbigående – ta ställning till i vad mån den hermannssonska kritiken var berättigad eller inte, gav han försäkringsväsendets kritiker och utredningsivrare löfte om en kommande "omfattande" utredning; därtill borde vissa frågor göras till föremål för "ingående och förutsättningslös prövning" – bolagen fick alltså samtidigt en antydning om att sanerande åtgärder ansågs nödvändiga. För det andra: Åkesson hade utåt räddat ansiktet på försäkringsbolagen; visserligen kunde man vänta sig en utredning, men i huvudsak på andra grunder än de hermannssonska, grunder som stod utanför bolagens – och inspek-

tionens – makt att närmare påverka. För det tredje: Åkesson, och i högsta grad försäkringsbolagen, hade genom de hermannssonska framstötarna hamnat i en försäkringspolitisk defensiv. Tillsammans med monopol- och senare centralkommittén hade Åkesson med knapp nöd kunnat ge den privata försäkringsrörelsen det andrum den så väl behövde. Nu ryckte Åkesson snabbt till sig ett mycket viktigt initiativ: den kommande utredningen skulle sättas igång efter hemställan från inspektionen. Därmed hade Åkesson, åtminstone för en tid, lagt det försäkringspolitiska skeendet i sina och försäkringsinspektionens händer. Lagutskottet och riksdagen följde Åkessons rekommendation. Motionen avslögs.¹⁴

Åkesson hade spelat ett högt försäkringspolitiskt spel – och nu vunnit tid och initiativ.

3. *Svenska Försäkringsbolags Riksförbund bildas*

Den förnyade framstöten från Albert Hermanssons sida kom inte som någon överraskning för det privata försäkringsväsendets företrädare i monopolkommittén; redan under november 1935 anade man att en sådan skulle komma.¹⁵ Nu samlades man åter för motangrepp. Vid ett möte den 28 januari 1936 utsågs Filip Lundberg och Pär Ulmgren till delegerade för behandling av motionen, och det beslöts att man skulle försöka följa samma riktlinjer som vid behandlingen av Hermanssons motion år 1935. Man tog personliga kontakter med ett antal riksdagsmän, och enades i kommittén om ”lämpligheten av att undvika att från olika håll inom riksdagskretsar giva intryck av nervositet”.¹⁶ En av de mera centrala uppgifterna – förutom att formulera sakkunnigenämndens svar till första lagutskottet – var, som året innan, att försöka skapa en fortsättning på monopolkommittén i fastare och bredare organisatoriska former. Det behövdes en organisation ”för vissa uppgifter, som försäkringsbolagen även i framtiden borde lösa gemensamt”.¹⁷

Initiativet kom snabbt. Redan i februari samlades de större försäkringsbolagen – De Förenade, Skandia, Skåne, Städernas, Svea, Thule, Trygg och Valand – kring, som Filip Lundberg uttryckte det, ett arbetsprogram som ”i sinom tid komme att utvecklas på ett sådant sätt, att ur kommittén kunde framgå en sammanslutning av hela det privata försäkringsväsendet med uppgift att befordra utvecklingen av svensk privatförsäkring efter allmännyttiga linjer”.¹⁸ Även om de allmänna föresatserna ännu var vaga tycks även mera konkreta spörsmål ha varit uppe till diskussion. När tankegångarna om den nya organisationen – Svenska Försäkringsbolags Centralkommitté, Svenska Försäkringsbolags Cen-

tralorganisations kommitté, eller kort och gott den s k centralkommittén – presenterades för Åkesson, hade man planer på att i densamma inkorporera direktörsföreningens sekretariat, förvaltningsnämnd, försäkringsföreningens sakkunnigenämnd och även att försöka skapa en central organisation för tarifföreningarna.¹⁹ Särskild vikt lades på upplysnings- och propagandaverksamheten. En subkommitté hade redan bildats, som formellt skulle inordnas under Svenska Försäkringsföreningens pressbyrå. Upplysningsverksamheten – gemensam annonsering, filmvisningar, föreläsningar, radiosketcher och kontakter med pressen – hade ett klart syfte. Den skulle skapa förståelse för den privata försäkringens idé. Därigenom skulle man försämla jordmånen för tankar på förstatligande och ökat statsmaktsinflytande. Informationsverksamheten betraktades som ett vapen och man började anlägga försäkringspolitisk moteld.²⁰

Nu hade man också knutit kontakt med finansborgarrådet och högerpartiets Knut Ewerlöf som efter hand skulle sätta sig in i försäkringsrörelsens verksamhet, och därmed, inom en snar framtid, kunna ta över ledningen av den nya organisationen. De uppgifter som Ewerlöf i första hand skulle överta var följande: sekreterare i Svenska Försäkringsföreningens sakkunnigenämnd, Svenska Livförsäkringsbolags Direktörsförening, Svenska Livförsäkringsbolags Råd, Svenska Försäkringsbolags centralkommitté och Svenska Sakförsäkringsbolagens Konkurrenskommitté och dess subkommitté; ordförandeskap i styrelsen för Upplysningsbyrån och styrelsen för Registreringsbyrån. Åtminstone inom en trängre krets av försäkringsledare tog alltså planerna allt mera konkret form.²¹

Men det fanns också de som ville mana till försiktighet. Juhlin-Dannfelt framhöll att "arbetet med bildandet av en dylik förening skulle i viss mån inkräkta på de mera trängande, sakliga arbetsuppgifterna och att i nuvarande ömtåliga politiska och taktiska läge det skulle vara ett missgrepp att gå in för en ny, fastare sammanslutning bland försäkringsbolagen, som kunde få karaktären av trustbildning och i varje fall framkalla misstro och ökad anledning till misstänkliggörande från deras sida, som ville komma de nuvarande försäkringsföretagen till livs".²²

Juhlin-Dannfelts något försiktiga hållning beaktades knappast. Under hösten 1936 konkretiserades i stället de organisatoriska planerna ytterligare. I ett tal hållet inför flertalet bolagsdirektörer den 4 november uppmanade Pär Ulmgren det enskilda försäkringsväsendet till fortsatt och ökad försvarsberedskap. Han inledde sitt tal sålunda: "Det ligger näppe-ligen någon överdrift i påståendet att de politiska konjunkturerna i vårt

land för det fria näringslivet f n måste bedömas som mindre gynnsamma. Försäkringsväsendet utgör härvid inget undantag. Det enskilda försäkringsväsendet i Sverige befinner sig f n i en politisk lågkonjunktur av det slag, som med viss periodicitet återkommer hos oss liksom i andra länder, men jag vågar påstå, att vinden denna gång blåser starkare mot oss än den vid tidigare liknande tillfällen har gjort. Oaktat det emellertid finnes anledning tro, att icke heller denna gång försäkringsväsendet behöver att förlora sin ställning såsom fri näringsgren, anser jag icke, att man därför har rätt att slå sig till ro och låta utvecklingen sköta sig själv. Tvärtom betraktar jag det som varje ledares inom försäkringsverksamheten skyldighet att med uppmärksamhet följa utvecklingen och under alla förhållanden tillse, att allt göres som göras kan för uppbyggandet och vidmakthållandet av vad jag skulle vilja beteckna såsom en det enskilda försäkringsväsendets 'försvarsberedskap'. Även om riksdagen, fortsatte Ulmgren, med knapp majoritet och genom tillfälligheternas spel, avslagit Hermanssons två motioner, får man därigenom inte tro att framstötarna mot de enskilda försäkringsväsendet slutgiltigt avväjts. Trots en rad felaktigheter och vilseledande uppgifter hade motionerna satt försäkringsväsendet i den offentliga kritikens strålkastarljus. Ivrarna för ett ökat statsingripande hade åter fått luft under vingarna, helt naturligt för övrigt, då frågan om planhushållning och statsmonopol överhuvud stod på dagordningen i den politiska debatten. Försäkringsrörelsen måste nu – förutom att åtgärda bristerna som t ex annulationerna, överföring av försäkringar inom sak, omkostnaderna, antalet agenter – ta itu med andra uppgifter, om man önskade sin näringsfrihet obeskuren även i framtiden. Inga tekniska eller ekonomiska svårigheter borde stå i vägen för att bredda den allt viktigare upplysningsverksamheten och, som han uttryckte det, kontakten med det levande livet. Därför borde den s k centralkommittén via Svenska Försäkringsföreningens pressbyrå bli första handsorgan för den kollektiva goodwill-propagandan. De tekniska detaljerna hade redan lösts inom kommittén, däremot fordrades, om upplysningen och propagandan skulle kunna utökas, ett allt större ekonomiskt underlag. Det önskvärda vore att även andra bolag än de nio koncerner, som deltagit i centralkommitténs arbete, kunde ansluta sig till de framförda tankegångarna.

Centralkommittén borde utvecklas till ett gemensamt organ för upplysning till statsmakterna och andra näringsorganisationer för att undvika den isolerade ställning försäkringsväsendet till egen skada befann sig i. Det kunde visserligen råda delade meningar om huruvida organisatio-

nen skulle gå i svaromål på de ovederhäftiga angrepp som under senare tid bl a förekommit i vissa pressorgan. Däremot vore det lämpligt, menade Ulmgren, att äga ett organ – även om ett sådant organ av "taktiska skäl icke självt borde framträda" – som kunde "äga att träffa anstalter för att svaromålet skedde på lämpligaste sätt . . ." Ett effektivt realiserande av det förslag som Ulmgren här framförde fordrade starkast möjliga förankring inom den svenska försäkringsrörelsen. "Om en enskild näringsgren blir föremål för angrepp har den givetvis rätt och skyldighet att försvara sig. Att i tid organisera ett dylikt försvar innebär . . . intet annat än klok förtänksamhet."²³

Därmed hade ledamöterna i centralkommittén, och särskilt Pär Ulmgren i Skandia, bäddat för en allt intensivare propaganda- och upplysningsverksamhet. Svenska Försäkringsföreningens pressbyrå ombildades år 1936 till Svenska Försäkringsföreningens Upplysningsbyrå. I realiteten kom byråns verksamhet att huvudsakligen styras från centralkommittén, sedermera från Svenska Försäkringsbolags Riksförbund.

Samtidigt – och än viktigare – hade grunden lagts för bildandet av just Svenska Försäkringsbolags Riksförbund (SFR) som den 11 mars 1937 höll sitt konstituerande möte. I stadgarna fastslogs att SFR skulle handlägga frågor av gemensamt intresse för de svenska försäkringsbolagen, verka för ökad kännedom om den privata försäkringsverksamheten, ge uttryck åt bolagens gemensamma synpunkter till utomstående institutioner, verkställa utredningar och väcka förslag i för verksamheten betydelsefulla frågor och slutligen stå bolagen till tjänst i angelägenheter som lämpade sig för central handläggning. Det reella, helt övergripande motivet för organisationens framväxt och bildande hade varit att så långt möjligt förhindra ett ökat statsmaktsinflytande på den privata försäkringsverksamheten. Det skulle komma att krävas "mer omtanke än tillförne för att . . . hålla rågången fri mellan å ena sidan privat företagsamhet och å andra sidan offentligt ingripande på försäkringsverksamhetens område".²⁴ Enighet skulle ge styrka, då alla försäkringsbolag, oavsett företagsform, nu satt i samma båt.

I sitt inledningsanförande vid mötet den 11 mars 1937 pekade Pär Ulmgren särskilt på sammanhållningens betydelse. Utvecklingen fick inte sköta sig själv. Och man behövde inte sticka under stol med att konjunkturerna för det privata näringslivets frihet måste bedömas som mindre gynnsamma. Nu levde man i planhushållningens och det ökade statsmaktsingripandets tidevarv.²⁵

Med organisatorisk skicklighet, demagogi och tystlåten diplomati hade Pär Ulmgren förverkligat de idéer han redan från 1934, och därefter via monopol- och centralkommittéerna, successivt försökt ingjuta hos ett allt mer påpassat enskilt försäkringsväsen.

Den enskilda försäkringsrörelsen hade barrikaderat sig.

4. *Ett försäkringspolitiskt vapen*

I mitten av 1930-talet, under den allmänna försäkringspolitiska debattens yta, fördes en diskussion mellan det ekonomiskt starka ömsesidiga bolaget Städernas (nära knutet till tariffbolagen), det ledande tariffbolaget Skandia och försäkringsinspektionen. Diskussionen gällde Städernas lansering av den s k kombinerade försäkringen. Debatten har, förutom möjligen ett försäkringshistoriskt intresse, en försäkringspolitisk relevans, då den förtydligar inspektionens agerande, spänningarna inom den privata försäkringsrörelsen, den, särskilt beträffande tariffbolagen, officiella doktrinen om fri konkurrens och de inblandade parternas försäkringspolitiska argumentering. Lanseringen av den nya produkten, eller produktsammansättningen, kan alltså ses som ett led i den försäkringspolitiska debatten. Det finns därför anledning att något dröja vid företeelsen kombinerad försäkring, ty den försäkringspolitiska kampen fördes inte enbart via de gemensamma organen monopol- och centralkommittéerna, utan även på den för försäkringsbranschen mera vardagliga arenan. Lanseringen av den kombinerade försäkringen kunde, åtminstone som Städernas såg saken, bli ett vapen i kampen mot det stora monopolhotet.

Idén om den kombinerade försäkringen kom från England och innebar helt enkelt att olika slag av försäkringsskydd som t ex brand, vatten, inbrott och ansvar samlades i ett och samma försäkringsbrev. För bolagen skulle omläggningen betyda administrativa lättnader och för försäkringstagarna ökad bekvämlighet och i bästa fall lägre premier.²⁶

Städernas ledning övertygades om de uppenbara fördelarna med kombinerad försäkring och utarbetade åren 1935–1936 förslag och motiv för en lansering. I januari 1936 fattade företagsledningen definitivt beslut i frågan. Förutom rent företagsekonomiska motiv – man skulle möta bl a länsförsäkringsbolagen, som allt mer började tränga in på Städernas traditionella marknader – övervägde företagsledningen relationerna till försäkringsinspektionen, tariffbolagen och den allmänna försäkringspolitiska situationen. Inspektionens chef, menade man, borde försiktigtvis

underrättas om planerna, men inte förrän bolaget just stod i begrepp att påbörja lanseringen. Åkesson skulle alltså tas med överrumpling. Inom tariffbolagen kunde man nog räkna med "oro i lägret" med skarpare premiekonkurrens och pressade premier som följd. Med hänsyn till "de stora fördelarna just i nuvarande läge" var man dock beredd att ta denna senare risk.²⁷

De "stora fördelarna" i nuvarande läge var bl a de försäkringspolitiska förhållandena. En eventuell premiesänkning borde vara angelägen, dels för att det politiska läget var ömtåligt och utsatt – Hermansson hade ju pekat på oförsvarliga premieskillnader till länsförsäkringsbolagen – dels för att bolaget annars riskerade "att anses taga större hänsyn till övriga, snarare riksbolagens intressen än till allmänhetens". En premiereduktion i försäkringsgrenar med låg skadeprocent ansågs just nu vara en "taktiskt klok och riktig åtgärd". Det kunde inte heller skada, menade man, att uppmärksamma senare tiders socialiseringssträvanden som kändes som ett allt allvarligare tryck på de svenska försäkringsbolagen. Tecken pekade på att staten ämnade öka sitt inflytande "som man väl på sina håll vill leda fram till en socialisering eller monopolisering . . ." Det var därför önskvärt att "allt göres, som göres kan, för att tillmötesgå allmänhetens rättmätiga krav . . . Här finnes nu en möjlighet . . . att i handling ge bevis för tesen om det privata försäkringsväsendets utvecklingsduglighet".

Städernas åtgärd skulle "i sin mån gendriva socialiseringstanken" och bidra till att "försvaga den avoghet-i vida kretsar, som hyses mot försäkringsrörelsen och varpå socialiseringssträvandena i väsentlig grad bygga". Därtill ville man hävda de ömsesidiga företagens ställning gentemot statsmakten och allmänheten, då den "kamp som i dessa dagar pågår mellan monopolsträvandena och den privata företagsamheten . . . väl småningom kan komma att öka i intensitet . . ."²⁸

Pär Ulmgren i Skandia anhöll i slutet av september 1936 per telefon att snarast möjligt få komma upp till inspektionen och Åkesson för att diskutera ett synnerligen viktigt spörsmål inom skadeförsäkringen.²⁹ Genom den överenskommelse som träffats mellan sakbolagen hade ju den illojala konkurrensen påtagligt minskat i omfattning. "Den gamla trafiken att stjäla försäkringar från varandra hade också märkbart nedgått på grund av överenskommelsens bestämmelser härom." Men nu hade det uppstått en ny situation, menade Ulmgren, vilken skulle kunna tillintetgöra de tidigare framstegen och försämra de förhållanden som rådde

före överenskommelsen. Ulmgren uppfattade situationen som en av de allvarligaste inom den svenska skadeförsäkringen: Städernas skulle lansera den s k kombinerade försäkringen, ett förhållande som kunde se "mycket naturligt och oskyldigt ut, då det ju närmast avser att teckna vissa försäkringar, som en husägare behöver såsom brand, vattenledningsskada, inbrott och ansvar på samma police". I samband med lanseringen hade man tänkt sig en premiesänkning. Samtidigt förväntade man sig inom Gothia, dotterbolag till Städernas, att likväl kunna tillhöra tarifföreningen.

Under samtalet med Åkesson framkom även att Juhlin-Dannfelt, Städernas, som besökts av Ulmgren i ärendet, hade låtit förstå att lanseringen borde ses som en fråga om "kundtjänst", dvs en fråga om service till försäkringstagarna. Ulmgren fann denna kundtjänst "synnerligen tvivelaktig till sitt värde" och den skulle "självfallet . . . föranleda ett defensivkrig från de bolags sida som byggt upp . . . affären inom dessa branscher och nu ej utan vidare kunna finna sig i att bli berövade sin affär". Den springande punkten tycks ha varit premienivån. Ulmgren lär ha meddelat följande: För att förhindra ett premiekrig hade Städernas och tarifföreningen för nio år sedan träffat en överenskommelse, som inneburit att Städernas skulle tillämpa samma nominella premienivå vid ettårsbundna fastighetsförsäkringar som tariffbolagen vid tioårsbundna. "Den fördelen vanns att man kunde tala om samma premie. Trettio procents avdrag var ju något som skulle komma om tio år och någon direkt prospektering tänkte man sig till en början att SAB (Städernas) icke skulle göra."

Förhållandena hade dock förändrats. Överenskommelsen med tarifföreningen hade stått kvar trots att Städernas beslutat att lämna brandsläckningsbidrag till sin kunder. Så kom Städernas köp av Gothia. Gothia hade en premienivå tio procent under tarifföreningens tioårsbundna avtal och Gothia sattes nu in i konkurrensen supplementärt. Städernas kunde därför till sina blivande försäkringstagare meddela att de kunde teckna tioårsbunden försäkring med trettio procents reduktion efter tio år, alternativt teckna ettårsavtal med Gothia till tio procents lägre premier jämfört med tariffbolagen.

Ulmgren menade att den överenskommelse som träffats för nio år sedan för undvikande av premiekrig genom dessa upprepade irritationsmoment nu var nära bristningsgränsen. Nu hade Gothia begärt att även i bibranscher få tillämpa lägre premier och likväl tillhöra tarifföreningen. "Detta är enligt min mening ett av de allvarligaste beslut tariff-

föreningen har att fatta. Men enligt min mening kunna vi ej sitta och vara lugna och låta Gothia plocka till sig den försäkringsstock, som tariff-föreningens bolag i stor utsträckning byggt upp. Och såvitt jag nu kan se synes gränsen för de påfrestningar som det gamla brandavtalet innebär vara nått." Man kunde också räkna med att Bore, Hero och Allmänna Brand skulle följa Gothia. Kaotiska förhållanden på premiegebitet skulle därmed uppstå och under sådana förhållanden "stod vi väl inför premiekriget". Ulmgren fortsatte: "Detta vore så mycket mer att beklaga som härigenom kunde skapas motiv för det allmännas ingripande beträffande premiesättningen inom skadeförsäkringen." Ulmgren underströk avslutningsvis att han endast önskat informera Åkesson om förhållandena, inte för att begära någon hjälp för att ordna upp svårigheterna, utan för att berätta om den situation som starkt hotade att riva ner allt som skadeförsäkringsöverenskommelsen byggt upp.

Åkesson lät förstå att inspektionen för närvarande inte kunde vidta några åtgärder. Icke desto mindre kontaktade Åkesson en vecka senare Juhlin-Dannfelt – vilket Ulmgren rimligen kalkylerat med – som ombads besöka inspektionen för ett samtal om den kombinerade försäkringen.³⁰ Åkesson menade att om man gick in för att skriva flera försäkringar på ett och samma försäkringsbrev, så skulle detta medföra "slitningar i de olika bolagens försäkringsbestånd . . . som kunde gå i riktning motsatt den utveckling, som man önskat trygga med den nya överenskommelsen mellan skadeförsäkringsbolagen". "Juhlin-Dannfelts argumentering gick ut på att en förenkling av försäkringarnas utskrift skulle resultera i lägre kostnader och därmed lägre premie "vilket väl vore en åtgärd som stod i god överenskommelse med tillsynsmyndighetens önskemål". Därtill skulle Städernas ta bort en del anskaffningsprovisioner. Att försäkrings-tagarna – på grund av fördelarna med systemet – skulle gå över från andra bolag var visserligen möjligt, men i sammanhanget en oväsentlig sak, enligt Juhlin-Dannfelt.

Åkesson framförde tvivel på att införandet av den kombinerade försäkringen verkligen skulle komma att medföra några omkostnadsbesparingar, särskilt som han befarade ekonomiska olägenheter genom ökad rörelse i de olika bolagens bestånd. Åkesson påpekade också att ansvars-, inbrotts- och vattenledningsskadeförsäkringarna till stora delar låg hos tariffbolagen; Städernas åtgärder för överföring av dessa försäkringar måste ovillkorligen resultera i försvarsåtgärder från tariffbolagens sida, åtgärder, som sannerligen inte skulle komma att genomföras utan

kostnader. Ytterst, menade Åkesson, skulle försäkringstagarna få stå för finansieringen. Nackdelarna med Städernas initiativ skulle med säkerhet väga tyngre än fördelarna. Och skulle erfarenheterna bekräfta inspektionens farhågor skulle inspektionen komma att "överväga vidtagande av åtgärder som tryggade en sund utveckling, i den mån detta vore inspektionen möjligt".

Gothia, som Juhlin-Dannfelt räknade med skulle uteslutas ur tariff-föreningen, skulle inte binda sig vid föreningens premier. Åkesson å sin sida menade att en premiesänkning "utan någon annan grund än önskan att underbjuda konkurrenter" kunde resultera i "olämpliga konsekvenser, som väl närmast komme att visa sig ifråga om svagare bolag". Åkesson igen: "Det är egentligen först på denna punkt när soliditeten kan sättas i fråga, som inspektionen har formell befogenhet att ingripa." Åkesson hade därmed kastat sitt sista och synbarligen rätt svaga kort i argumentering. Juhlin-Dannfelt ställde därefter följdriktigt frågan på sin spets: Var det verkligen inspektionens mening att "de svagaste bolagen skulle bestämma de åtgärder som de starkare skola vidtaga", dvs skulle försäkringsbolagen vid eventuell premiesänkning ta hänsyn till mindre solida företag, som därigenom inte skulle klara av konkurrensen?

Åkessons argumentering ger uttryck för ett dilemma: han hade inga formella möjligheter att påverka premiesättningen inom skadeförsäkringen. Däremot hade inspektionen till uppgift att idka tillsyn över bolagens soliditet, och om premiekonkurrensen kom att drivas så hårt att något eller några bolags soliditet undergrävdes skulle inspektionen då tvingas stoppa sådan konkurrens? Och om inspektionen ansåg sig ha befogenheter att stoppa sådan konkurrens, skulle därmed de mindre solida företagen – de mindre konkurrenskraftiga – få avgöra gränsen för lägsta premie?

Åkesson var medveten om detta dilemma och ändrade argumentationslinje: Skulle konkurrensen inom skadeförsäkringen grunda sig på alltför enkel premiepolitik "kommer självfallet de av Hermansson framförda tankarna om en viss kontroll över premiesättningen inom skadeförsäkringen att aktualiseras, en utveckling som jag hittills hoppats icke skulle komma ifråga".

När Åkesson hade förbrukat alla medel i sitt utomordentligt energiska underhandsingripande kvarstod ytterligare ett: han uteslöt inte möjligheten av ett ingripande från statsmaktens sida, ett hot – i föreliggande fall – inte särskilt verkningsfullt, då Städernas påbörjade sin lansering i en första etapp den 1 oktober 1936. Den tillsynsuppgift som ålades

inspektionen – generellt formulerad som ett iakttagande av försäkrings- tagarnas bästa och en verkan för ett försäkringsväsende i sund utveckling – får här beträffande konkurrensen en preciserad och konkret innebörd. För det första: konkurrensen inom det privata försäkringsväsendet borde utformas så att den föll inom ramen för soliditetens gränser; det gällde att även värna om försäkringstagarna i de mindre solida bolagen. Åkesson hade därmed formulerat ett dilemma som svårigen kunde lösas. Därför för det andra: medveten om det dilemma som denna precisering innebar, tvangs Åkesson komplettera sin argumentering med att referera till den pågående försäkringspolitiska debatten; ett viktigt inslag i denna underhandsteknik var hot om ökat inflytande från statsmakten.

Konkurrensens innebörd var också en komplicerad företeelse för de ledande inom monopol- och centralkommittéerna. I sakkunnigenämndens yttrande över Hermanssons motion poängterade man att försäkringsväsendets framåtskridande så gott som alltid haft sin upprinnelse i ett visst bolags strävan efter att skaffa sig försprång gentemot sina konkurrenter. Häri låg något av innebörden i, som man uttryckte det, ”de enskilda bolagens initiativ i fri konkurrens”. Ett annat uttryck för framåtskridande och enskilda bolags initiativ lämnades något senare av Svenska Brandtarifföreningens vice ordförande i ett tal inför samtliga tariffbolags brandinspektörer: Brandförsäkringen hade kommit i kris. En av orsakerna till denna kris var medlemmarnas bristande solidaritet, som hade visat sig på ett flertal sätt: ”Ett av dessa är, att man glömt Tarifföreningens centrala uppgift, som är att eliminera premiekonkurrensen . . . Jag vädjar till mitt auditorium. Är det rätt i sak att av sådana motiv, som icke ha något att göra med en tekniskt riktig premiesättning, fördärva alla vinstmöjligheter för det ledande bolaget och dess koassuradörer, är det rätt i form, att, sedan man med andra tariffmedlemmar överenskommit om lika premier utan konkurrens, falla sin vän och kollega i ryggen . . . jag vet ej, vad rätta namnet är för ett sådant förfarings- sätt, men jag skulle vilja rekommendera starka åtgärder mot utövande av denna skumrasktrafik.”³¹

Nu hade Åkesson – inom fyra väggar – informerats om en av de allvarligaste situationer svensk skadeförsäkring dittills upplevat: ett ekonomiskt stabilt bolag skulle sannolikt sänka premierna och införa administrativa förenklingar, kaos skulle inträda på premiegebitet och alla lidelser släppas loss.³² Den officiella doktrinen om initiativ, framåtskridande och fri konkurrens fick därmed – i det interna sammanhanget – ytterligare dimensioner.

KAPITEL 3

Överlevnad

1. Försäkringsteknisk bakgrund

Ett livförsäkringsavtal har oftast lång giltighet. Då försäkringsbolaget ger långfristiga utfästelser till fast premie måste antaganden göras med marginaler som bedöms betryggande även på lång sikt. Sådana antaganden gäller inte blott beträffande ränta och dödlighet utan även beträffande omkostnader. Dessa antaganden sammanfattades då, liksom nu, i sk grunder för verksamheten. Dessa grunder skulle stadfästas av Kungl. Maj:t; numera delegeras uppdraget i stor utsträckning till försäkringsinspektionen.

1917 års lag om försäkringsrörelse innehöll krav på grunder dels för beräkning av premier, premiereserv, återköp och fribrev – de sk första ordningens grunder – dels för beräkning av premieåterbäring – de sk andra ordningens grunder. I beräkningen av premier ingår vissa säkerhetsmarginaler. Normalt uppstår därför överskott på livförsäkringsrörelsen, som enligt gällande bestämmelser skulle återgå till försäkringstagarna i form av återbäring och vinst.

Livförsäkringsbolagens gemensamma premiegrunder som upprättades år 1928 innehöll ett ränteantagande på 4 %. I antagandet för premieåterbäring användes 4.50 och även 4.75 %. Ett ränteantagande på 4 % ansågs vid den tiden helt betryggande. Redan under början av 1930-talet ifrågasattes emellertid tryggheten i dessa ränteantaganden. Efter en kraftig devalvering 1931 och höga räntor i samband med Kreuger-krisen 1932 eftersträvades låga räntor bl a för att underlätta arbetslöshetens bekämpande. Räntorna föll sedermera från 1933 så att nyplaceringsräntan snart kom att understiga 4 % och efter några år även 3 %.

Livförsäkringsbolagen, som ofta i samband med annonsering och annan reklam använde premieåterbäring och vinsttilldelning som argument i försäljningen, befann sig nu i ett dilemma. När ränteinkomsterna sjönk kunde inte premierna för redan ingångna avtal höjas. Intäkterna räckte alltså ej till för att täcka utbetalningar, erforderlig reservbildning och förvaltningskostnader. Därför infördes successivt, med början från

1934, antaganden med lägre räntefot för nya försäkringar. Lägre ränteantaganden resulterade i förhöjda premier. Samtidigt tvingades livförsäkringsbolagen till fondförstärkning i samband med omräkning av premiereserverna till lägre räntefot, först enligt 3.5 och sedan 3 %. För att förstärka premiereserven måste de s k fria reserverna – tidigare fonderade överskott – tas i anspråk. Därmed urholkades underlaget för de vinst- och tilläggsförmåner försäkringsbolagen ofta argumenterade kring i avslutning till försäljningen.¹

För vissa bolag var inte ens de fria reserverna tillräckliga. Den återstående fondbristen fick under en följd av år amorteras genom framtida överskott. Det senare var en fråga av central försäkringspolitisk dignitet. Den amorteringsplan som utarbetades i samarbete med inspektionen förutsatte nämligen att man kunde förvänta ett framtida överskott inom livförsäkringsrörelsen. Eller med andra ord: amorteringsplanerna förutsatte en framtida livförsäkringsrörelse i ekonomisk balans.

2. *Ekonomiska hot*

Det är här den s k vinstpolitiken kommer in. Debatten om vinsterna – egentligen debatten om livförsäkringsbolagens allt mer ansträngda ekonomi – började uppmärksammas politiskt.

För försäkringsbolagen innebar debatten en avvägning av marknadsmässiga argument, branschintresse och framtida konsolidering, eller brist på konsolidering. För inspektionen och dess chef utgjorde vinstfrågorna ett balansprov mellan svaga och välkonsoliderade bolag, både med avseende på kommande förändringar i försäkringslagstiftningen och med hänsyn till den politiska uppmärksamheten. I vinstpolitiken skulle socialdemokraten Albert Hermansson återigen finna anledning att motionsvägen göra en framstöt mot det enskilda försäkringsväsendet, då alltför många bolag, som han uttryckte det, stod på minussidan av soliditetsgränsen.

I slutet av 1936 kontaktade Åkesson representanter för livförsäkringsbolagen i anledning av bolagens allmänna vinstpolitik. Åkesson förordade en radikal nedskärning av försäkringstagarnas vinstförmåner och lät förstå att en eventuell premieåterbäring knappast kunde betraktas som lämplig under 1937. En av förklaringarna till Åkessons agerande låg i den fallande räntan. 1928 års grunder hade reviderats 1934; nu var det åter dags för en diskussion om en kommande revision. Åkesson manade

därför bolagen att vara försiktiga i sin vinstpolitik; ett sänkt ränteantagande skulle medföra brist i premierreserven och på sikt kanske leda till helt inställd vinsttilldelning. Snart nog måste försäkringsbolagen och inspektionen "ta position till frågan om räntefoten för nya försäkringar i anslutning till den allmänna revision av grunderna som nu är under förberedande". Åkesson fortsatte: "Här föreligger ännu intet ståndpunkts-tagande från inspektionens sida, vilket ju är helt naturligt, då bolagen själva ännu icke givit uttryck för sin ståndpunkt. Jag vill emellertid inte utnyttja den förmån som inspektionen har, nämligen att få sitta i efterhand, utan i stället meddela att förberedande diskussioner rörande denna fråga ägt rum inom inspektionen. Ur dessa diskussioner har framgått att möjlighet – stor möjlighet – finnes för att inspektionen kan komma att intaga den ståndpunkten att icke tillstyrka en räntefot för nya försäkringar överstigande $2\frac{1}{2}\%$. . .".²

En låg räntefot för nya försäkringar resulterade i högre premier vid nyteckning, vilket betraktades som olägligt ur marknadsföringssynpunkt. Situationen skulle uppfattas som än mer oläglig om samtidigt premieåterbäringen och vinsten till försäkringstagarna skulle inhiberas. Dessa förhållanden utgjorde en grund för tänkbara spänningar mellan företagsledningarna, som såg sig ha starka marknadsmässiga skäl för ett bibehållande av återbäring och vinst, och bolagens aktuarier, som mera strikt hade att utgå från bolagens ekonomiska bärkraft.

Denna spänning tycks ha kommit till öppet uttryck i t ex brand- och livförsäkringsaktiebolaget Svea i Göteborg. Åkesson hade redan tidigare noterat att bolagets ledning syntes vara beredd att "desavouera aktuariens utredningsresultat".³ Detta var allvarligt, särskilt som ett livförsäkringsbolags aktuarie kan betraktas som något av en inspektionens hand i bolaget; aktuarien hade bl a att verkställa utredningar om i vad mån det verkliga ekonomiska förloppet av försäkringsverksamheten stod i överensstämmelse med beräkningarna i grunderna. Aktuarien i Svea, Sven Wennberg, hade gjort en jämförande sammanställning av ett tiotal livförsäkringsbolag och funnit att Svenska Livs, Skandias och Nordstjernans ekonomiska styrka vida översteg exempelvis Balders, Sveas och Liv-Victorias. Det enda skäl han hade hört talas om för fortsatt vinstutdelning var hänsynen till återverkningarna på nyanskaffningen. Aktuarien redovisade: "För ett år sedan kände jag mig ännu icke övertygad om nödvändigheten av en reduktion av vinsten. Jag menade att den skada, som bolagets renommé därigenom skulle tillfogas, vore så stor, att man trots den sjunkande räntan och andra ogynnsamma omständig-

heter dock borde taga risken att fortsätta med den i förhållande till den verkliga vinstkraften visserligen för höga vinstsatsen, i förhoppning att de låga räntorna skulle visa sig vara av övergående natur. Denna förhoppning har emellertid slagit fel. Bolaget har nödgats placera avsevärda belopp på sådana villkor att avkastningen väsentligen understiger den vid premieberäkningen förutsatta. Värdet av obligationsportföljen har dessutom visat sig vara lägre, än vad jag föreställt mig." Aktuarien kunde inte ta på sitt ansvar att utan förbehåll föreslå en viss högre vinstsats och i sådant fall endast under förutsättning att en kraftig reduktion av omkostnaderna utan dröjsmål kom tillstånd.⁴ Aktuariens önskemål efterkoms inte alltid. Spänningen inom ett livförsäkringsaktiebolag minskades inte av det faktum att en reducerad vinst till de försäkrade också befarades påverka värdet av bolagets aktier i negativ riktning.

Fördelningen av ett allt mindre överskott till försäkringstagarna var alltså en fråga med ett flertal komplikationer. Därtill kom att det fanns bolag som samtidigt kunde klara av en kraftigare ökning av premiereserven och en tilldelning av vinst till försäkringstagarna. De mindre väl konsoliderade bolagen levde däremot med den förhoppningen att en kommande ändring av ränteantagandena inte skulle gå i den mera dramatiska riktning som Åkesson hade antytt. Följden kunde bli att något ömsesidigt bolag tvingades reducera avtalade försäkringsbelopp, eller, i värsta fall, likvidera, med, som Åkesson noterade, "de effekter detta oundgängligen måste medföra för vårt försäkringsväsen". Frågorna var grannlaga. Åkesson uppmanade bolagen att gemensamt inrikta sin vinstpolitik på sådana åtgärder att sannolikheten för att sådana situationer – försäkringsbeloppens reduktion eller bolagens likvidation – skulle inträffa om möjligt blev noll. Samtidigt försökte han förmå de starkare bolagen att godta en premiehöjning och en begränsning av vinstförmånerna till försäkringstagarna. Därigenom skulle motsvarande beslut tas med mera jämnmod av de mindre väl konsoliderade bolagen.⁵

Den allmänna vinstpolitiken tvingade bolagen, och än mer Åkesson, att agera med stor försiktighet och att försöka förhindra varje tendens till utbrytning ur branschgemenskapen och branschintresset. Livförsäkringsbolagen försökte arbeta efter en enhetlig linje med åtgärder som i det korta perspektivet inte alltid gynnade det egna bolaget. De bolag som i första hand agerade med branschintresset för ögonen kunde räkna med Åkessons stöd. Ledande försäkringsmän hade redan insett detta.

I nära anknytning till ränteläget och de dåliga konjunkturerna hade livförsäkringsbolagens möjligheter att placera sitt kapital varit i avta-

gande. En förräntning av försäkringsbolagens tillgångar förutsätter att tillgångarna kan placeras. Bolagen fick ta till mycket aktiva åtgärder för att lyckas placera sitt kapital, och det var inte ovanligt, att bolagens finansavdelningar betraktade sig som något av handelsresande i pengar. Livförsäkringsrörelsen hade expanderat kraftigt de senaste åren samtidigt som livbolagens behov av placeringsmöjligheter ytterligare hade ökat genom premiehöjningar. Från 1929 hade SPP utvidgat sin verksamhet inom den kollektiva tjänstepensionsförsäkringen och inom den individuella livförsäkringen hade de s k livränteförsäkringarna – individuell pensionsförsäkring – kunnat expandera på grund av 1932 års ändringar i kommunalskattelagen. Individuella pensionsförsäkringar ansågs gynnade ur skattesynpunkt.

Ökningen av bolagens placeringsbehov under perioden 1932–1937 var större än det belopp som totalt uppsamlats inom livförsäkringsrörelsen fram till 1917. Samtidigt mättades kapitalmarknaden. Kapitalefterfrågan stod inte i proportion till kapitalutbudet. Inom industrin minskades obligationsskulden och näringslivet gjorde sig i allt större utsträckning oberoende av främmande kapital. Bristen på kapitalefterfrågan ansågs sålunda ytterligare kunna pressa räntan.⁶ (Exempel på enskilda bolags ekonomiska ställning och placeringar, se tabell 1 och 2.)

Förutom de komplikationer räntefallet och bristen på placeringsmöjligheter åsamkade försäkringsbolagen besvärades Åkesson under 1936 i tilltagande omfattning av en accelererande kris inom bolaget Liv-Victoria. Krisen hade uppmärksamrats offentligt, vilket irriterade Åkesson. Redan före hans tid, dvs före 1930, hade försäkringsinspektionen anmärkt på bolagets placeringspolitik, särskilt i fråga om arten av pantsatta värdehandlingar. Bolagets placeringar i utländska obligationer hade under åren 1928–1935 medfört en förlust av omkring 850.000 kronor och motsättningarna mellan inspektionen och bolagets ledning var under årens lopp skarpa. Trots motstånd från inspektionens sida hade Liv-Victoria dessutom gjort alltför omfattande fastighetsplaceringar i Stockholm. Bolaget kunde nu inte fullgöra sin pantsättningsskyldighet och försäkringstagarnas säkerhet kunde därigenom komma att äventyras. En ekonomisk stödaktion var nödvändig. Åkesson lyckades i samarbete med bolaget De Förenade och dess stiftare – Skandia, Thule, Svea och Skåne (Liv-Victoria tillhörde själv kretsen kring De Förenade) – ordna så, att Liv-Victorias verksamhet kunde förväntas bli reorganiserad på ett sådant sätt, att försäkringstagarnas intressen inte behövde hotas. De

Tabell 1. Fria reserver i procent av försäkringsfonden

	1932	1934	1936	1938
Allm. Liv-Oden	16.7	9.6	1.5	5.0
Allm. Pension	9.9	3.5	-1.9	0.8
Balder	10.7	3.7	-2.7	-0.6
De Förenade	18.8	16.2	10.8	10.8
Folket	15.3	13.2	8.6	11.3
Framtiden	7.6	0.6	-3.7	-0.3
Järnvägsmännen	18.2	10.7	4.1	8.4
Nordstjernan	17.5	14.8	10.1	13.2
Svenska Liv	16.2	9.8	0.5	3.0
Thule	12.1	10.9	2.7	5.5
Trygg	10.3	7.4	2.2	7.0
Valand	12.2	7.3	-2.0	1.4

Kommentar: Ju större ett livförsäkringsbolags fria reserver är i jämförelse med den i lag föreskrivna försäkringsfonden, desto mera konsoliderad antas den ekonomiska ställningen vara. Till försäkringsfonden räknas här premie-, ersättnings- och återköpsreserverna. Till de fria reserverna har förts aktie- eller garantikapital, säkerhetsfond, premieåterbäringsreserv, vinstfonder och övriga avsättningar. För vissa livförsäkringsbolag sammantaget sjönk de fria reserverna från 141.4 mkr till 38.6 mkr under perioden 1933 – 1936. Andelen fria reserver i procent av försäkringsfonden sjönk från 13.7 till 2.8 %. Den samlade livförsäkringsrörelsen hade således relativt begränsade möjligheter att ytterligare förstärka försäkringsfonden.

Tabell 1 visar bl a att vissa livförsäkringsbolag under mitten av 1930-talet hade s k negativa fria reserver (exempelvis Framtiden – 3.7 år 1936), vilket innebar att de fria reserverna inte var tillräckliga för en övergång till lägre räntefot. Försäkringsinspektionen fick undersöka om respektive bolag i framtiden kunde skapa ett sådant överskott att full försäkringsfond kunde avsättas.

De s k blandade bolagen har av redovisningstekniska skäl ej medtagits. Källa: SOU 1946:34 s 193–195.

Tabell 2. Svenska livförsäkringsbolags placeringar

	1917		1927		1937	
	Mkr	Andel %	Mkr	Andel %	Mkr	Andel %
Bankräkning	12.3	2.3	22.8	2.2	42.9	2.0
Obligationer	196.7	37.3	467.5	44.3	844.7	38.9
Inteckningslån	175.4	33.3	264.6	25.1	746.9	34.4
Kommunlån	44.2	8.4	111.2	10.5	166.6	7.7
Andra värde- handlingar	2.5	0.5	12.0	1.1	111.8	5.2
Fastigheter	28.4	5.4	29.2	2.8	79.3	3.7
Försäkringslån	67.6	12.8	147.6	14.0	176.2	8.1
	527.1	100.0	1.054.9	100.0	2.168.4	100.0

Kommentar: Den hastiga kapitalbildningen inom svenskt försäkringsväsende framgår bl a av att livförsäkringsbolagens sammanlagda placeringar under de både decennierna från 1917 till 1937 mer än fyrdubblades. (Försäkringsbolagen ökade också sin relativa andel av försäkrings-tagarnas och bankinsättningarnas medel under perioden 1930 – 1940 från 20.4 till 27.8 %.) Källor: SOU 1946:34 s 159 och Utredning angående revision av försäkringsbolagens placeringsbestämmelser, Försäkringsutredningen 1937, s 4ff, RA.

Vidare visade det sig att förhållandet mellan placeringar och placeringsmöjligheter hade försämrats för bolagen sedan 1920-talet. Tillgången på kommunlån, obligationslån och inteckningslån ökade perioden 1922 – 1937 med 44 %, medan försäkringsfondens placeringar ökade med 192 %. Källa: Utredning angående revision av försäkringsbolagens placeringsbestämmelser, Försäkringsutredningen 1937, s 12, RA.

Förenade hade självt intresse av stödaktionen, eftersom Liv-Victoria hade övertagit en femtedel av De Förenades livbestånd i återförsäkring.⁷

Kapitalplaceringssvårigheter, fallande ränta och därav enskilda bolag i kris var några av de mera centrala frågor som försäkringsinspektionen och svensk enskild försäkring hade att koncentrera sig på under senare hälften av 1930-talet. Därtill kom den politiska uppmärksamheten. Det politiska hotet kunde till en del bemästras genom en sanering av de ekonomiska bekymren. Den enskilda försäkringsrörelsens, låt oss säga, inre krets – O A Åkesson, försäkringsinspektionen, Pär Ulmgren och Iwar Sjögren, Skandia, Filip Lundberg, De Förenade, Nils Josef Ekwall, Allmänna Liv-Oden, till en viss del Ragnar Blomquist, Thule och Carl Juhlin-Dannfelt, Städernas, och alltmer Karl Eriksson, Folket-Samarbete – tycks ha varit klara över detta. Särskilt Åkesson ville säkerligen inte utnyttja den för honom tvivelaktiga förmånen att, som han uttryckte det, få sitta i efterhand.

3. Vinster och utdelning

I februari 1937 träffade livförsäkringsbolagen en överenskommelse om att begränsa vinsttilldelningen från 1936 års behållning. Vidare bestämdes i samarbete med inspektionen att räntefoten för beräkning av premiereserven skulle sänkas till 3 %. Bolagen tvangs därmed till fondförstärkning på ca 250 miljoner kronor, varav en del skulle amorteras enligt en för vissa bolag uppgjord plan. För amorteringen togs medel i anspråk som eljest skulle ha använts till utbetalning av vinst. Med hänsyn till utvecklingen på ränte- och kapitalmarknaden ifrågasattes t o m om 3 %-nivån vid beräkning av premiereserven var tillräcklig. En ytterligare sänkning av räntan kunde befaras bli nödvändig och Åkesson varnade bolagen för risken av kommande, ytterligare fondförstärkningar. Han ville inte öka riskerna för en situation där livförsäkringsbolagen skulle sakna möjlighet att utbetala kontrakterade belopp.⁸

Bolagen fortsatte sina förhandlingar om en eventuell fortsatt vinstindragning. Under slutet av 1937 och början av 1938 enades man om att ej verkställa utdelning av premieåterbäring eller vinst ur 1937 års behållning. Situationen ansågs så allvarlig att det låg i bolagens gemensamma intresse att officiellt inte meddela några sifferuppgifter vare sig om den totala bristen i premiereserven eller om hur stor del av bristen som återstod att täcka genom amortering.⁹

Bolagen enades alltså om en överenskommelse med smärre förbehåll. Ett bolag, Svenska Liv, ville i det längsta inte inordna sig branschens gemensamma agerande och intresse. Först efter, som bolaget påpekade, ”starka påtryckningar” tvingades man frånga sin ursprungliga plan.¹⁰ Bolagets chef, Fredrik Lambert-Meuller, önskade en skrivelse från försäkringsinspektionen, där inspektionen förbjöd bolagen att utdela vinst under 1938. Åkesson påpekade att inspektionen saknade befogenheter att utfärda ett sådant förbud och underströk att ”om ett bolag gick fram på en särskild linje i vinstfrågan utan någon annan verklig grund än en subjektiv bedömning av framtidens möjligheter, detta i och för sig icke kunde klandras, men att det utan tvekan vore ägnat att medföra synnerligen allvarliga konsekvenser för en sund konkurrens mellan bolagen”. Åkesson uppmanade till gemensamt uppträdande och rättning i leden.

Lambert-Meuller gick dock vidare. Han kunde tänka sig en omprövning av ärendet om inspektionen i cirkulär hemställde att vinsttilldelningen borde dras in. Det åkessonska svaret var typiskt för hans sätt att agera; det var bolagen själva som i samförstånd skulle ha beslutat om en indragning: Det var icke rimligt ”att inspektionen skulle utfärda ett cirkulär, vari inspektionen skulle kräva att bolagen inställde vinsttilldelningen, sedan inspektionen fått kännedom om att bolagen själva fattat ett dylikt beslut”.¹¹ Bolagen enade sig till slut och Åkesson kunde i skrivelse till Svenska Livförsäkringsbolags Förening meddela att beslutet från ekonomisk synpunkt var välbetänkt. Nästan helt i förbigående passade Åkesson på att tillägga: Det vore naturligt om också utdelning till aktieägare och garantier av vinst härrörande från livförsäkringsrörelsen tills vidare inställdes. Det betydde, annorlunda uttryckt, att inspektionen önskade att bolagen borde ta hänsyn till en latent kritik från den allmänna opinionen: om försäkringstagarna skulle drabbas av den ekonomiska krisen, så borde krisen rätteligen också drabba aktieägare och garantier.¹²

Det är troligt att det varit välbetänkt av försäkringsaktiebolagen att ta Åkessons så påpassligt instuckna not om en begränsning av aktieutdelningen ad notam. Snart nog kom nämligen socialdemokraten Albert Hermansson med ett förnyat angrepp mot försäkringsbolagen, just beträffande utdelningen till aktieägarna. Förutom i själva saken, beklagade sig Skandia och Nordstjernan över att en person i förtroendeställning – Hermansson var ju både riksdagsman och sakkunnig i den år 1937 tillsatta försäkringsutredningen (varom mera nedan) – kunde finna det förenligt med sin värdighet, att genom uttalandena i den framlagda motionen så skada svensk försäkringsverksamhet.¹³

Särskilt mellan försäkringsaktiebolagen och Hermansson rådde mistro. Saken blev inte bättre av att Hermansson i annat sammanhang noterade att den storfinansiella rovdriften – den verkliga fienden till all social strävan – fortfarande, och trots statsmakternas kontroll – hade ett betydande armbågsrum inom svensk livförsäkring.¹⁴

Hermanssons motion förelades riksdagen i januari 1939.¹⁵ På grund av att vinsten till försäkringstagarna hade inställts hade försäkringsbolagen bakom sig ett år av påtaglig oro på marknaden. Oron och irritationen avtog inte med den hermannssonska motionen, som gick ut på att skyndsamma åtgärder borde vidtas i syfte att förhindra utdelning till aktieägare och att även förebygga risken för att garanti- eller förlagskapital hos vissa ömsesidiga bolag återbetalades till garanterna.

Hermansson noterade att bortåt hälften av livförsäkringsbolagen på grund av räntefallet hade så svag ekonomi att de stod på "minussidan av soliditetsgränsen". Vissa livförsäkringsaktiebolag hade inte insett situationens allvar. Å ena sidan, menade Hermansson, hade bolagen tvingats beskära eller helt inställa förmånerna till försäkringstagarna. Skälet härtill hade i huvudsak varit att förbättra den framtida ekonomiska beredskapen. Bolagen hade numera svårigheter att förränta nyplacerat kapital ens till 3 %. Å andra sidan, fortsatte han, utdelade Skandia 12 % på nominellt aktiekapital till aktieägarna. Svea hade utdelat lika mycket och Skåne hela 16 %. (Hermansson tycktes i detta sammanhang bortse från att Skandia, Svea och Skåne, alla s k blandade bolag, vid sidan av livförsäkring också drev skadeförsäkring.) Liv-Victoria, som 1936 visade sig vara i behov av stödåtgärder från vissa närstående bolag, kunde åren 1931 – 1935 utdela mellan 5 och 18 % till aktieägarna. Det senare ansågs särskilt anmärkningsvärt. Hermansson påpekade att inspektionen borde ha ingripit tidigare för att skydda försäkringstagarnas intressen. (Åkesson noterade inte i sitt remissvar att han själv och inspektionen just hade sett till att stödaktionen gått i sådan riktning att försäkringstagarna inte drabbades.)

Vidare anklagade Hermansson bolagsstämman i Nordstjernan, dotterbolag till Skandia, för att inte vilja gå i god för att bolaget under alla förhållanden kunde komma att fylla sina åtaganden gentemot de försäkrade. Nordstjernans aktieutdelning kunde knappast betraktas som något annat än ett rent finansintresse från kapitalägarnas sida; och kapitalägarintresset åskådliggjordes av det faktum att styrelseordförande i Skandia var vice häradshövdingen Marcus Wallenberg. Den hermannssonska

exemplifieringen i fallet Skandia/Nordstjernan var kanhända mindre väl vald, då dessa båda bolag sedan länge tillhörde de mera välkonsoliderade. Mera besvärande för försäkringsväsendet torde det ha varit att Hermansson pekade på de ömsesidiga bolagens – Trygg, Framtiden och Svenska Liv – förlagskapital, som i stort utgjorde dessa bolags motsvarigheter till aktiekapitalet i aktiebolagen. Även dessa bolag utdelade vinst till sina garantier, om än med lägre procentsatser. Samtidigt ville dessa bolag framstå som företrädare för ömsesidighetsprincipen inom svensk försäkringsrörelse, men drevs – åtminstone i fallet Svenska Liv – i realiteten som familjeföretag.

Hermansson överdimensionerade utdelningarnas ekonomiska betydelse i förhållande till problemen med vinstfrågorna. Tyngdpunkten i hans argumentering låg emellertid på annat håll: vad Hermansson särskilt ville påpeka var grundläggande principer om vad som kunde anses vara i linje med rättträdighet och billighet. Det ansågs obilligt av bolagen att låta försäkringstagarna drabbas av vinst- och premieåterbäringsbegränsning utan att en samtidig begränsning drabbade aktieägare eller garantier. För Hermansson var saken sannolikt ett utslag av rättvisepatos.

Försäkringsinspektionen tonade på goda grunder ned den ekonomiska betydelsen av en fortsatt utdelning till aktieägarna i livförsäkringsaktiebolagen.¹⁶ Under perioden 1934 – 1937 hade bolagen förstärkt premiere-
serven med 130 miljoner kronor, medan utdelningen till aktieägare och garantier motsvarat två miljoner kronor, varav knappt hälften, eller 900.000 kronor, kommit från Nordstjernan. Svenska Livförsäkringsbolags Förening menade därtill att en ytterligare räntesänkning, tvärtemot Hermanssons påpekanden, näppeligen skulle medföra oöverkomliga svårigheter för något enda av livförsäkringsbolagen. Föreningens resomang grundades på den outtalade förutsättningen att bolagen skulle komma att klara av de överenskomna amorteringarna genom framtida överskott. Bolagsledningarna och inspektionen utgick därför från att livförsäkringsverksamheten nödvändigtvis måste lotsas i sådan riktning att denna avgörande förutsättning kunde uppfyllas.

Inspektionen avstyrkte – i likhet med Svenska Livförsäkringsbolags Förening och Skandia/Nordstjernan – bifall till motionen. De frågor Hermansson hade tagit upp ansågs inte vara av den betydelsen att en särbehandling var nödvändig. Problematiken föll i stort sett inom ramen för de direktiv som den sittande försäkringsutredningen hade att arbeta

efter, och utredningen beräknades bli färdig med sitt arbete under första halvåret 1940.¹⁷

På en punkt sammanföll inspektionens och Hermanssons synpunkter. Inspektionens uttalande förtjänar ett längre citat: "I en skrivelse den 18 januari 1938 anhöll Svenska Livförsäkringsbolags Förening om ett uttalande av försäkringsinspektionen i anledning av en mellan bolagen träffad överenskommelse att tills vidare ej utdela vinst till försäkringstagarna. Med hänsyn till tveksamheten, huruvida det i grunderna för premiereservens beräkning gjorda antagandet – 3 % – kunde anses betryggande även för framtiden, uttalade inspektionen i en skrivelse den 29 januari 1938 dels att inspektionen ansåge den överenskomna åtgärden välbetäckt, dels att inspektionen funne det naturligt, att utdelning till aktieägare och garanter av vinst härrörande från livförsäkringsrörelsen tills vidare inställdes. Inspektionen avsåg med senare delen av detta uttalande, att en sådan åtgärd borde ha legat i bolagsledningens intresse, då en fortsatt utdelning kunde för försäkringstagarna, vilkas vinstutdelning helt inställts, te sig såsom obillig."

Försäkringsinspektionens historieskrivning är här väl tillrättalagd. Det är två synpunkter som är av intresse. För det första: från inspektionens sida – egentligen från Åkessons – ville man ge sken av att livförsäkringsbolagen helt på egen hand, och utan inblandning från inspektionen, kommit överens om en begränsning av vinsten till försäkringstagarna. Det faktiska förhållandet var det motsatta; Åkesson hade ju tvärtom varit i hög grad inblandad och i påtaglig grad styrt beslutet. För det andra: redan ett år innan Hermansson presenterat sin motion för riksdagen hade Åkesson förstått att varna bolagen för fortsatt aktieutdelning – inte för sakens ekonomiska betydelse – utan med hänsyn till eventuella reaktioner hos försäkringstagarna och andra. Både Hermansson och Åkesson åberopade således obillighetsargumentet, men med helt olika motiv. För Hermansson var det en fråga om att försäkringsväsendets ekonomiska kris inte bara skulle drabba försäkringstagarna; ett inställande av utdelningen till aktieägare och garanter var ett rättvisekrav. För Åkesson, som såg som sin uppgift att utgå från ett branschperspektiv, var det ett led i försöken att tillsammans med bolagen försöka avvärja sådan uppmärksamhet från allmänheten som just Hermanssons motion var exempel på.

I den externa argumenteringen stod Åkesson återigenom som ett värn för det enskilda försäkringsväsendet gentemot krafter som uppmärksammade bolagen – och i vissa fall inspektionen – med mer eller mindre

berättigad kritik. I den interna – eller den slutna – argumenteringen varnade Åkesson bolagen för allvarliga konsekvenser om deras uppträdande inte stod i enighetens tecken och i samklang med branschens gemensamma intressen.

Första lagutskottet hemställde att motionen icke skulle föranleda någon riksdagens åtgärd. Hermansson hade ändå vunnit något, då utskottet menade att livförsäkringsverksamhetens bedrivande icke fick domineras av enskilda ekonomiska intressen; verksamheten skulle anordnas på ett från allmän social synpunkt ändamålsenligt sätt. Även om uttalandena saknade närmare konkretion skulle de visa sig inte vara utan betydelse. Tjänstepensionsfrågans utveckling och direktiven till den första Åkessonska utredningen (se nedan kap 4) antyder en fortsättning på angiven markering. Utskottet framhöll vidare att frågan om revision av bestämmelserna rörande försäkringsväsendet var föremål för utredning och att utredningen jämväl skulle komma att ägna uppmärksamhet åt de spörsmål motionären tagit upp.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.¹⁸

4. 1937 års försäkringsutredning

Å ena sidan kunde det enskilda försäkringsväsendet splittras eller störas av alltför hård konkurrens, drabbas ekonomiskt av räntefall, kapitalplaceringsproblem och obalanserad vinstpolitik. Sådana företeelser kunde dra till sig politisk uppmärksamhet, som i sin tur – i värsta fall – kunde hota hela den privata försäkringsrörelsen, skapa än oroligare marknader, ytterligare verka söndrande på verksamheten och därigenom försvaga dess ekonomiska grund. Detta var den onda cirkelnns perspektiv. Å andra sidan kunde den enskilda försäkringsrörelsen sluta sig samman, organisatoriskt befästa sin ställning, rida ut de ekonomiska bekymren, försöka få till stånd förändringar i gällande lagstiftning – just därigenom – skapa en jordmån olämplig för politiska attacker. Filip Lundberg noterade att man förhoppningsvis kunde länka utvecklingen därhän att väntade ändringar i lagstiftningen och i tillsynen ”bliva en hjälp till självhjälp och alltså icke komma att bringa enskilda företag i oöverkomliga svårigheter”.¹⁹

I det senare perspektivet arbetade Åkesson. I december 1936, alltså parallellt med de inledande diskussionerna om vinstpolitiken, sammanträffade Åkesson med Ragnar Blomquist, Fredrik Lambert-Meuller, Filip Lundberg och Iwar Sjögren för att de på önskemål från Åkesson

skulle lämna förslag på frågor inom livförsäkringens område som kunde tas upp i en kommande försäkringsutredning. Åkesson talade i samma ärende med Pär Ulmgren vad gäller skadeförsäkringsfrågor. Åkesson hade också kontrollerat med justitierådet Einar Stenbeck när den väntade revisionen av aktiebolagslagstiftningen kunde vara slutförd; vissa bolagsrättsliga stadganden skulle ju automatiskt leda till förändringar i lagen om försäkringsrörelse. Åkesson räknade med att en försäkringsutredning kunde ta två år och således vara genomförd 1939. Därefter kunde utredningsresultatet inarbetas i lagtexten. Åkesson upprättade också en skrivelse i frågan som förelades handelsminister Per Edvin Sköld. Skrivelsen lades sedermera till grund för utredningsdirektiven.²⁰

Det enskilda försäkringsväsendet var naturligtvis medvetet om sitt utsatta ekonomiska läge. Man tycktes också vara på det klara med att vissa uppenbara brister inom olika bolag liksom vissa för branschen gemensamma brister fordrade en sanering. I den åkessonska terminologin förvandlades dessa frågor till s k anpassningsproblem, som kunde lösas genom formella omredigeringar av gällande lagstiftning.

Ett exempel kan här vara belysande. Det avgörande skälet för Åkesson att – för vissa livbolag – inte beräkna premiereserven efter 3 % var att dessa bolag inte skulle klara av nödvändig fondförstärkning. (Här föreslogs 3,25 % räntefot som ansågs svag och förutsatte att marginalerna – eventuella överskott – i bl a dödlighetsantagandena utnyttjades.) Enligt gällande lagstiftning kunde bristande fondförstärkning leda till nedsättning av försäkringsbeloppen. Bestämmelserna i lagstiftningen ansågs dock ej entydiga; en nedsättning av försäkringsbeloppen kunde i sin tur aktualisera en konkurssituation och en sådan ville Åkesson, och naturligtvis livförsäkringsbolagen, till varje pris undvika.²¹ De s k anpassningsproblemen hade alltså en allvarlig innebörd: för vissa bolag rörde problematiken ekonomisk överlevnad, som i en förlängning inkluderade frågor om försäkringsväsendets politiska överlevnad. Översynen av bestämmelserna rörande den s k nedsättningsproblematiken blev ett viktigt spörsmål i den kommande 1937 års försäkringsutredning. Ett näraliggande problem utgjordes av frågan om vilka generationer försäkringstagare som skulle drabbas vid en eventuell nedsättning av försäkringsbeloppen.

Inom kapitalplaceringsområdet borde en översyn vidtas av bestämmelserna om vilka värdehandlingar som skulle betraktas som fondgilla. Åtgärderna borde vidtas i den riktningen att en mera varaktig rubbning

av jämvikten mellan placeringsbehov och placeringsmöjligheter kunde balanseras. Mycket snart kom man fram till – och det var också bolagens önskemål – att bolagens placeringsmöjligheter borde utvidgas.

Inom livförsäkringsverksamheten skulle återigen annullationsfrågorna komma att ventileras och jämföras med förhållandena i andra länder. Och på nytt påbörjades en diskussion om försäkringsbolagens ombud inom såväl liv- som skadeförsäkring. Inom skadeförsäkringen koncentrerades uppmärksamheten på premiesättnings- och skaderegleringsfrågor. Särskilt inom skaderegleringen borde det, enligt handelsministerns direktiv, övervägas om inte en skadeprovningsnämnd – liknande den som redan fanns inom olycksfallsförsäkring och trafikförsäkring – vore lämplig. Försäkringsbolag och försäkringstagare skulle därigenom kunna erhålla opartisk prövning av uppkommande tvister.

Handelsministern pekade också i direktiven på problemet med försäkringstagarnas reella inflytande i bolagen i relation till aktieägarnas och garanternas inflytande. Det var av vikt att försäkringsrörelsen styrdes av effektiva företagsledningar och frågor kring bolagens styrelsesammansättning borde utredas. Det påpekades att utredningen borde överväga om inte det allmänna borde erhålla viss medbestämmanderätt inom företagen, exempelvis genom tillsättande av en eller flera styrelseledamöter. Det var, menade handelsministern, principiellt riktigt att försäkringstagarna bereddes ett verkligt inflytande i bolagens ledningar och företrädare för det allmänna ansågs i föreliggande fall kunna representera försäkringstagarna.²²

Argumenteringen i detta stycke utgick från det ändamålsenliga i att bolagen sköttes effektivt. Mot bakgrund av att vissa bolagsledningar hade visat begränsad kompetens och att vissa styrelseledamöter i andra sammanhang uppfattats som olämpliga på grund av för hög ålder kunde kravet på försäkringstagarna och det allmännas inflytande ses som ett utslag av effektivitetssträvanden. Försäkringstagarnas inflytande, via det allmänna, fotades alltså på en pragmatisk grundsyn.

Utredningen ålades en omfattande uppgift. Ordföranden O A Åkesson, hans komplement i försäkringstekniska och matematiska frågor, Harald Cramér och sekreteraren Sven Hammarskiöld utförde det mesta av utredningsarbetet. Förutom Åkesson och Cramér tillsattes redaktören för Västerbottens Folkblad, den socialdemokratiska andrakammarledamoten Elof Lindberg som utredningsman. Albert Hermansson fick alltså stå åt sidan för den i det socialdemokratiska partiet mer inflytelserike

Lindberg. Hermansson fick i stället tillfälle att agera inom den s k sakkunnigedelegationen, som bl a bestod av Karl Eriksson, Folket-Samarbete, Knut Ewerlöf, högerriksdagsman och direktör i Svenska Försäkringsbolags Riksförbund, Filip Lundberg, De Förenade och Pär Ulmgren och Einar Hellners, Skandia. Den försäkringsmässiga tyngden inom de båda organen var alltså påfallande.²³

Det skulle snart visa sig att sakkunnigedelegationen – till skillnad från utredningsmännen – hade stora svårigheter att samarbeta. Personmotsättningarna var mycket framträdande; särskilt tycks Albert Hermansson och Einar Hellners ha skapat påtaglig irritation när de två tillsammans annonserade i dagspressen för att efterhöra om det fanns försäkringstagare som blivit illa behandlade i samband med försäkringsbolagens skadereglering. Naturligtvis stred det mot vedertagen utredningspraxis att två av, som det hette, Konungen tillsatta, på egen hand och utan utredningens medgivande, agerade via dagspress för att insamla utredningsmaterial. Därtill visade det sig att utredningsmaterial som lämnats av inspektionen och som betraktades som icke offentligt, spreds utanför kretsen av sakkunniga och utredningsmän. Frågan var särskilt känslig för Åkesson, som fick anledning att ge utredningen ett påpekande i skarpa ordalag: Den som inte ville rätta sig efter gällande bestämmelser torde begära att få bli entledigad från sitt uppdrag. Åkesson hade t o m planer på att försöka eliminera sakkunnigedelegationen till förmån för en utökning av gruppen utredningsmän. Här tänkte han i första hand på Filip Lundberg och Karl Eriksson.²⁴

Trots att luften bland de sakkunniga var skämd, som Elof Lindberg uppfattade det, utträttade i första hand utredningsmännen ett omfattande arbete med insamling och sammanställning av material. Och innan den allmänna kommittéslakten pga krigsutbrottet tog vid hade utredningen påbörjat utformningen av lagtext med motiv. Harald Cramér lade fram ett utkast till försäkringstekniska bestämmelser rörande livförsäkring, där det i motiven framhölls att lagbestämmelserna borde ”syfta till att åstadkomma en sådan ledning av verksamheten att, samtidigt som försäkringens soliditet med alla till buds stående medel upprätthålls, kostnader för försäkringen hålles inom skäliga gränser och på skäligt sätt fördelas mellan olika försäkringstagare”. För första gången framträdde här den sedermera så kända s k skälighetsprincipen i explicit form. Tidigare hade kravet på skälighet delvis tillgodosetts genom kontrollen över bolagens omkostnadsplaner och genom bestämmelserna om premieåterbäring och vinst till de försäkrade.

Inom utredningen tycks man också ha kommit fram till vilka åtgärder som borde vidtas för en lösning av frågorna kring tvister i samband med försäkringsbolagens skadereglering. Därtill ansåg man sig ha skapat "rationella grundvalar för premiesättningen inom skadeförsäkringen". Utkast till de senare frågorna saknas dock i tillgängligt material.²⁵

Under utredningsarbetets gång framkom det klart att socialdemokraten Elof Lindberg i mycket begränsad utsträckning önskade ett ökat inflytande för statsmakten inom det enskilda försäkringsväsendet via inspektionen eller på annat sätt. Än mindre tycks han ha varit intresserad av något allmänt förstatligande. Det var dock tre områden som han uppmärksammade. För det första kunde han tänka sig en statlig livförsäkringsanstalt som ett komplement till de enskilda livbolagen. Genom anstaltens verksamhet kunde man enligt hans mening minska på inspektionens kontroll över bolagen. Lindberg antog vidare att man skulle kunna gå så långt att bolagen själva fick bestämma över premiernas storlek. Lindberg såg alltså en tänkt statlig livförsäkringsinrättning som en slags regulator för övrig livförsäkringsverksamhet. För det andra var han angelägen att ordna en obligatorisk begravningshjälp. En sådan försäkring kunde tänkas bli finansierad i anslutning till den allmänna folkpensioneringen. För det tredje, önskade han att försäkringsinspektionen skulle kontrollera premiesättningen inom skadeförsäkringen och i samband därmed också utöva tillsyn över försäkringsvillkoren. Det senare önskemålet får nog betraktas som det mest långtgående. Icke desto mindre måste slutsatsen bli den att Elof Lindbergs intentioner om det framtida försäkringssamhället var blygsamma. Han tycks inte ha tagit parti för de mer aggressiva krav som kunde framställas av Albert Hermansson och stod långt från den förstatligande- och monopolbild som det enskilda försäkringsväsendet hade av det framväxande socialdemokratiska partiet.²⁶

KAPITEL 4

En lockande marknad

1. Tjänstepensionsförsäkringens expansion

Förhållandet mellan den individuella livförsäkringen och den kollektiva tjänstepensionsförsäkringen har alltid varit en fråga av betydande dignitet inom det privata försäkringsväsendet. Under senare hälften av 1930-talet började man ana den kommande tjänstepensionsförsäkringens vidgade politiska betydelse. Tidigare hade praktiskt taget endast tjänstemän haft förmånen av tilläggs pensioner vid sidan av den allmänna folkpensionen. Nu inleddes också diskussionen om den s k arbetarpensioneringen. Livförsäkringsbolagen tvekade i valet mellan att bevara redan upparbetade, traditionella marknader eller att utvidga inom ett område, som, åtminstone dittills, huvudsakligen överlätts på ett enda företag. För O A Åkesson skulle kollektiv pensionsförsäkring bli något av ett livsintresse; i över tjugo år skulle hans tid allt mer ägnas denna fråga.

Tjänstepensionsfrågans utveckling har nära anknytning till SPP:s (Svenska Personal Pensionskassan, numera Försäkringsbolaget SPP) historia. Efter långvariga förhandlingar mellan företagare och tjänstemän inom industrin grundades år 1917 SPP för att driva kollektiv pensionsförsäkring. Som svar på SPP:s verksamhet bildade de privata försäkringsbolagen gemensamt Pensionsanstalten Sverige. Bolaget utkonkurrerades av SPP under slutet av 1920-talet, kanhända mest därför att Sverige i motsats till SPP inte godtog pricipen om pensionernas oantastbarhet. Efter förhandlingar i slutet av 1920-talet överläts Sverige till SPP genom överenskommelse mellan SPP och de privata livförsäkringsbolagen Skandia, Svea, Nordstjernan, Thule, Liv-Victoria, Skåne, Allmänna Liv, Balder, Oden, Svenska Liv, Valand, Allmänna Pension och Framtiden. Parterna delade därmed på marknaden. SPP skulle fortsätta att "åt arbetsgivare meddela pensionsförsäkring för anställda" och avtalet var ämnat att dra en klar och entydig gränslinje mellan livförsäkringsbolagens och SPP:s verksamhetsområden. SPP erhöll monopolstatus inom den frivilliga, kollektiva tjänstepensionsförsäkringen under förutsättning att de övriga bolagen fritt och ostört tilläts verka inom den indivi-

duella sektorn. I stort sett all kapital- och all annan individuell livförsäkring skulle alltså förbehållas de privata bolagen medan all kollektiv pensionsförsäkring skulle förbehållas SPP.¹

SPP expanderade kraftigt under 1930-talet (se tabell 3) och den överenskomna marknadsuppdelningen började efter hand ifrågasättas. Avtalet mellan SPP och bolagen från 1929 löpte ut 1939, därefter skulle det förnyas. Intresset för och diskussionerna kring den kollektiva tjänstepensioneringen ökade. I riksdagen framlades ett flertal motioner med krav på utredning om tjänstepensionsförsäkringens ordnande.² De privata livförsäkringsbolagen började ana att de måste visa ökad aktivitet för att

Tabell 3. SPP:s verksamhet

	Antal passiva medlemmar (arbetsgivare)	Antal aktiva medlemmar (anställda)	Årlig avgifts- summa tkr	Fonder tkr
1917	19	1 137	472	284
1930	528	12 640	8 396	53 333
1932	750	16 574	11 368	79 300
1934	1 000	22 239	15 335	116 526
1937	1 635	36 397	30 199	206 961

Kommentar: Förmånerna till de anställda (aktiva medlemmar) var i korthet följande: 1. Den aktive medlemmen erhöll ålderspension och/eller invalidpension (sjuk). Ålderspensionen motsvarade ca 60 % av den anställdes lön intill ett lönebelopp på 10.000 kr per år. Därtill utbetalades ett engångsbelopp, kapitalunderstöd. 2. Pension utgick till efterlevande maka och barn. Pension till ensamstående änka utgick i regel med 20 % av den avlidnes lön. Änka med barn erhöll tillägg.

För full pension fordrades 30 tjänsteår. Den s k oantastbarhetsprincipen tillämpades; om den anställda övergick till annat företag inverkade detta i princip ej på hans rätt till försäkring. Kostnaderna för försäkringen fördelades i allmänhet lika mellan arbetsgivare och anställd. Avgiften för anställda maximerades i regel till 6 – 8 % av lönen. Källa: SOU 1938:18, s 43ff.

försvara sitt, som man länge tyckte, rättmätiga och garanterade arbetsfält.³ Kampen om tjänstepensionsförsäkringens marknader spetsade till sig under 1937/38 då Livförsäkringsaktiebolaget Thule funderade på att ensamt, eller tillsammans med andra bolag, bryta sig ur överenskommelsen med SPP och börja konkurrera på området. De återupptagna förhandlingarna med SPP kärvade.⁴ Samtidigt började Åkesson, delvis på uppdrag av försäkringsutredningen, sin omfattande inblandning i livbolagens till en början inbördes kamp om den kollektiva tjänstepensionsförsäkringsmarknaden.

Åkesson tog upp debatten kring tjänstemännens och arbetarnas pensionering i 1937 års försäkringsutredning. Det tycks återigen ha varit Åkessons strategi att ta initiativet och därigenom få kontroll över en ny och viktig försäkringspolitisk fråga. Han synes ha resonerat på följande sätt: Livförsäkringen hade expanderat och behövde därför vidgade placeringsmöjligheter. Räntefallet under 1930-talet hade ytterligare accentuerat detta behov. Bristen på placeringsobjekt var oroande och denna brist ansågs i sin tur leda till ett tryck nedåt på räntan osv. Räntefoten betraktades därmed som ett ytterst betydande osäkerhetsmoment när erforderlig premienivå och reservbildning skulle fastställas. Samtidigt, fortsatte Åkesson, tycktes den allmänna diskussionen visa tecken på att försäkringsverksamheten skulle komma att länkas in i banor med än större och snabbare tillväxt hos de tekniska reserverna. Tjänstepensionsförsäkringen hade visat en utomordentligt snabb tillväxt och befann sig i oavslutligt stigande.

Härtill kom resonemangen kring arbetarpensioneringen, vars utveckling ännu låg i sin linda. "Såvitt nu kan bedömas torde den tid ej vara långt avlägsen, då frågan om arbetares pensionering på allvar kommer att upptagas. Om så sker, torde det få anses uppenbart, att ifrågavarande pensionering mycket snabbt kommer att genomföras för betydande grupper av den kroppsarbetande befolkningen, vilket i sin tur skulle medföra en ny och utomordentligt stark ökning av placeringsbehovet. Inför de nya komplikationer, som – därest icke själva placeringsmöjligheterna undergå en fullständig omvandling – komma att uppstå vid ytterligare utökning av livförsäkringsverksamheten på nu angivna område, torde det bli nödvändigt att ingående överväga frågor, som förebygga en utveckling av livförsäkringsverksamheten efter linjer som – såvitt nu kan bedömas – senare kunna visa sig oframkomliga."⁵

Att döma av Åkessons promemorior, skrivelser och anteckningar från slutet av 1930-talet var han helt på det klara med att den kollektiva

tjänstepensioneringen inom en snar framtid skulle komma att expandera kraftigt. I denna försäkringsform inkluderade han både tjänstemän och arbetare. Åkesson intresserade sig särskilt för och var införstådd med pensioneringens problem och anade vidden av vad som skulle kunna bli resultatet av en alltför snabb kapitalanhopning. Och inspektionen hade ju till uppgift att leda det enskilda försäkringsväsendet i sund utveckling och verka för försäkringstagarnas bästa. Åkesson kunde inte tillåta en expanderande marknad som kunde komma att krossa de privata bolagens ekonomiska grundvalar. Frågan måste därför med nödvändighet få en lösning. Hans formulering om att ”förebygga en utveckling av livförsäkringsverksamheten efter linjer som . . . kunna visa sig oframkomliga” ger en antydning om att han tagit ståndpunkt.⁶

Åkesson hämtade också stöd från försäkringsutredningens tillkallade experter som såg fram mot en kommande tioårsperiod av oförändrat ränteläge och en kapitalmarknad som rimligen borde kunna absorbera försäkringsbolagens kapitalutbud. På en punkt kunde dock också enligt hans mening förutsättningarna ändras radikalt: försäkringsrörelsen fick inte utvidgas till att omfatta ett nytt och mycket kapitalintensivt verksamhetsfält; arbetarpensioneringens genomförande på basis av premiereservsystemet skulle kullkasta alla tidigare beräkningar.⁷

Åkesson prövade tre olika lösningar av den framtida tjänstepensioneringen:⁸

(1) En pensionering ordnad på frivillighetens väg med SPP och konkurrerande privata bolag som försäkringsgivare; därmed skulle olämpligt nog premiereservsystemet komma med på köpet. Bolagens placeringssvårigheter skulle ytterligare förvärras och de blivande försäkringstagarnas trygghet skulle kunna ifrågasättas.

(2) En pensionering ordnad på obligatorisk grund men i övrigt enligt punkt (1). I än högre grad skulle med en sådan lösning fondbildnings- och kapitalplaceringsproblemen utgöra de stora hindren. Gemensamt för dessa båda alternativ ansågs vara premiereservsystemets bristande möjligheter att i en framtid kunna infria förpliktelserna gentemot pensionstagarna. Förräntningen av en kommande miljardfond skulle ju bli beroende av framtida investeringsmöjligheter liksom av att ränteavkastningen minst måste svara mot den i grunderna antagna räntefoten. Mitt uppe i 1930-talets lågränte- och kapitalplaceringsbekymmer syntes den framtida utvecklingen oviss. Det är rimligt att tolka Åkesson så att den uteslöt möjligheten av att bygga ut tjänstemännens och arbetarnas pensionering – åtminstone en obligatorisk sådan – enligt premiereserv-

systemet, särskilt som man med stor säkerhet torde få räkna med en betydande anslutning till försäkringen. I realiteten skulle ju försäkringen, menade Åkesson, alltmer få karaktären av en allmän pensionsförsäkring. Åkesson förordade därför en tredje lösning.

(3) En pensionering ordnad som obligatorisk försäkring men med fördelningsprincipen som grund. Fondbildningsproblemen skulle därmed väsentligen kunna reduceras och pensionen skulle lättare kunna anpassas till förändringar i penningvärdet. Fördelningsprincipen låg också i linje med 1928 års ålderspensionsförsäkringskommittés förslag beträffande sjuk- och ålderdomsförsäkringen. Åkesson observerade att denna linje också vunnit statsmakternas gillande. Efter vissa överslagsberäkningar och i ett preliminärt utkast till organisation för denna tredje lösning kom Åkesson fram till att försäkringen kunde genomföras utan oöverkomliga svårigheter i organisatoriskt och tekniskt avseende. 1937 års försäkringsutredning gav därför Åkesson i uppdrag att för statsmakterna – i detta fall för handelsministern – påpeka att om "intet åtgöres från statsmakternas sida, måste pensionsfrågan lösas från fall till fall eller avtalsvägen, varvid, såvitt nu kan bedömas, en lösning efter premiereservsystemets linjer blir ofrånkomlig".

Åkesson preciserade detta sitt tredje alternativ för handelsminister Per Edvin Sköld. Åkesson antog att en framtida pensionering skulle kunna ordnas parallellt med och som ett komplement till folkpensioneringen. Försäkringen kunde finansieras med avgifter erlagda av arbetsgivare och arbetstagare, men utan bidrag från det allmänna. Pensionernas storlek antogs vidare kunna växla med anställningstidens längd och den anställdes lönenivå. Förslagsvis kunde pensionerna utbetalas från 60 års ålder och delvis regleras med hänsyn till folkpensioneringens storlek. Organisatoriskt tänkte sig Åkesson en central institution, antingen en ren statsanstalt eller en halvofficiell anstalt under ledning av en styrelse paritetiskt sammansatt av representanter för arbetsgivare och arbetstagare. Den ena eller andra organisationsformens företrädare kunde diskuteras i ett senare skede. Beträffande avgifterna föreslog Åkesson att dessa skulle erläggas för varje anställd från det kalenderår han fyllt 18 år t o m 59 års ålder. Avgiftens storlek – beroende av inkomst, dyrtidsgrupp och pensionsbelopp – beräknades exempelvis från 1960 approximativt ligga mellan 7,8 och 11,6 % av lönen.

Åkesson hade visat på en tänkbart framkomlig väg. Tre punkter var principiellt betydelsefulla: han förordade en försäkring med begränsad

fondering, han kunde tänka sig en allmän obligatorisk försäkring för både tjänstemän och arbetare, organiserad i central statlig eller halv-officiell regi och han ville till varje pris förhindra att de privata försäkringsbolagen bröt sig ur samarbetet inom SPP:s ram för att uppta konkurrens inom området.

Åkesson agerade frenetiskt för att få pensionsfrågan löst. Först ville han få saken utredd inom den sittande 1937 års försäkringsutredning. Därefter tänkte han sig en särskilt tillsatt utredning. Han tog åtskilliga kontakter inom departementen, huvudsakligen handelsdepartementet, men utan resultat. Man kunde inte ge besked om tillsättande av en utredning. Åkesson tycks ha blivit irriterad över att frågan ständigt sköts upp och kontaktade själv handelsministern – nu Gustav Möller – genom att sommaren 1939 besöka honom i riksdagshuset. Möller meddelade att han väntade på justitieministern K G Westmans föredragning av den s k Harteliuskommitténs arbete. I samband med denna föredragning skulle regeringen ta ställning till försäkringsutredningens önskemål om en särskild utredning av pensionsfrågan. På en direkt fråga från Åkesson svarade Möller att något besked i saken knappast var att vänta före sommarens utgång, då Möller skulle företa en resa till USA.⁹

Så kom krigsutbrottet. De försäkringspolitiska frågorna – förutom de frågor som hade med krigsriskvillkor o dyl att göra – sköts av naturliga skäl åt sidan. Det fick ankomma på Åkesson själv att agera. Och vid det laget hade redan ett livförsäkringsbolag visat intresse för den expansiva tjänstepensionsmarknaden.

2. *Liv-Thules intresse*

Hösten 1937 började Liv-Thule – med ordföranden Robert Ljunglöf och verkställande direktören Ragnar Blomquist i spetsen – förbereda ett utträde ur SPP; man ville satsa på en egen tjänstepensionsaffär, särskilt som arbetarpensioneringen kunde komma att inskrivas i avtalen mellan arbetsmarknadens parter. Tjänstepensioneringen skulle därmed spridas lavinartat, ansåg man.¹⁰

I Liv-Thules styrelse diskuterades våren 1938 om att söka koncession och bryta det samarbete man hade med SPP. Carl-Otto Segerdahl, aktuarie, föredrog saken: SPP hade ju haft svensk tjänstepensionsförsäkring, som han sade, på entreprenad, men då avtalet nu snart löpte ut och det faktum att SPP genom räntefallet ”kommit i en mycket prekär ekonomisk situation, som gjorde detsamma mindre omtyckt av vissa försäkringstagare, och samtidigt pensioneringen av arbetare och återståen-

de delar av förmanskåren synes tränga sig fram i en allt snabbare takt, har frågan om Thules upptagande av en dylik försäkring blivit i högsta grad aktuell". Segerdahl fortsatte: "Onekligen betyder den s k tjänstepensioneringen ett kraftigt intrång i den individuella försäkring, som Thule driver. Man kan också fråga sig, varför inte Thule med sin stora och välutbildade tekniska apparat och organisation i övrigt skulle ha något att ge det svenska näringslivet i denna försäkringsfråga lika väl som i de sakförsäkringsgrenar, där bolaget gjort kraftiga framstötter. Allt som allt: Thule bör ej ha anledning att i en försäkringens expansionstid blott nöja sig med de hittills upparbetade fälten, som dessutom just genom denna expansion av kollektiv försäkring visa tendens att minska i omfattning." ¹¹

Thules aktioner för ett utträde ur SPP och för en egen koncession började åter planläggas under 1942. Dittills hade överenskommelsen mellan SPP och övriga livförsäkringsbolag – bl a under inverkan av kriget – förlängts med ett år i taget. Nu räknade man inom Thule med att förhandlingarna med SPP skulle spricka. Och själv skulle Thule använda en taktik som gick ut på att driva förhandlingarna med SPP i sådan riktning att överenskommelsen upplöstes. Därmed skulle Thule erhålla nödvändig handlingsfrihet. Även om det fanns en risk för att också andra livförsäkringsbolag skulle uppta den kollektiva tjänstepensionsförsäkringen beslutade man att söka koncession för att börja konkurrera med SPP. ¹²

Liv-Thule ville nu i konkurrens utveckla den bransch som genom monopol tenderade att stagnera. Särskilt ville man bearbeta de mindre företagen, som man menade att SPP nonchalerade till förmån för de större. Det var viktiga motiv för ett bolag som ville komma åt en attraktiv marknad. Thules Ragnar Blomquist ansåg vidare att SPP:s styrelse säkerligen inte var rätt forum för att få fram riktiga och ändamålsenliga pensionsbestämmelser. "Tjänstemännens representanter i SPP:s styrelse tillgodose tjänstemännens intressen mycket bättre och mycket mera intensivt än vad arbetsgivarnas representanter i SPP:s styrelse kunna göra beträffande arbetsgivarintresset." Det förelåg ett behov av ett företag som inte var bundet av "den hänsyn eller den rädsla för tjänstemännens intressen, som nu synes föreligga i SPP, utan klart och opartiskt kan renodla och påpeka de ekonomiska konsekvenserna av ett pensionsavtal". ¹³

Redan här hade ledningen för Liv-Thule – med Ragnar Blomquist som den tongivande – visat prov på betydande okänslighet för relationerna

mellan tjänstemännen och arbetsgivarna. För det första: tjänstemännen torde knappast vara intresserade av att gå Thules ärenden och agera i arbetsgivarnas intresse, särskilt som tjänstemännen anklagades för alltför stort inflytande inom SPP. För det andra: gällande pensionsavtal kritiserades, dvs återigen en kritik mot tjänstemännen, vilkas avtal inte ansågs tillräckligt förmånliga från arbetsgivarnas synpunkt. För det tredje: Ragnar Blomquists okänslighet skulle – vilket senare kom att visa sig – med finess utnyttjas av Åkesson. Från Thules utgångspunkt var detta ödesdigert.

Inom Thule gick man vidare. Särskilt kritiserades SPP:s normalplan. I sammanhanget drog man fram spänningen mellan arbetsgivarnas och tjänstemännens organisationer: ”Den intensitet, med vilken Daco (De anställdas centralorganisation, sedermera TCO) försvarar den nuvarande normalplanen, ger tydligt vid handen, att densamma är för dem särskilt förmånlig och följaktligen hava arbetsgivarna anledning att överväga, om normalplanen är rättvis eller om normalplanen är särskilt ofördelaktig för arbetsgivarna. SPP har anledning att vara bekymrat över den ytterligt positiva inställning, som Daco har för normalplanen. Då Daco är representant i SPP:s styrelse, har SPP:s ledning icke fria händer att handla. En rekommendation från SPP:s ledning om en annan och ny fördelning av premien mellan tjänstemännen och arbetsgivarna skulle säkerligen orsaka en mycket obehaglig diskussion i SPP:s styrelse. SPP kan därför icke fritt företräda arbetsgivarintresset utan blir bundet att rekommendera sin normalplan som har Dacos särskilda gillande.”¹⁴

Den kollektiva marknaden sågs givetvis som en konkurrent till den individuella försäkringen. Det var dock ett problem som skulle kunna överbryggas genom att bolaget skulle marknadsföra båda typerna av försäkring.¹⁵ Även Thules konkurrenter såg naturligtvis en utvidgning av den kollektiva marknaden som ett hot mot den egna livförsäkringsrörelsen. Därför menade man att det var bättre att de privata livförsäkringsbolagen hade kontroll över SPP:s verksamhet genom representantskap i dess styrelse och att man inifrån SPP såg till att SPP:s verksamhet – den kollektiva tjänstepensionsförsäkringen – expanderade i lagom takt.

3. *Hinder*

Inom Thule insåg man att det avgörande hindret mot att få koncession beviljad låg hos Åkesson och försäkringsinspektionen. Förhållandet till Åkesson var respektfullt och inspektionens möjligheter att agera underskattades inte. Man menade att tillsynsmyndigheten hade uttalade makt-

medel till sitt förfogande. För det första ansågs inspektionen vara beredd att kräva stränga krav på soliditet; Thule beräknades kunna uppfylla kraven på ett tekniskt bokslut baserat på förhållandevis låg räntefot, vilket borde tillfredsställa Åkesson. Thule skulle därför färdigställa ett preliminärt bokslut innan koncessionsansökan inlämnades. För det andra kunde Åkesson hänvisa till den kommande 1942 års försäkringsutredning – man räknade med att en utredning byggd på 1937 års utredning skulle komma att tillsättas – som i direktiven kunde tänkas få i uppdrag att utreda koncessionsfrågor och kanske till och med tjänstepensionsfrågor. Thule avvaktade därför direktiven till 1942 års försäkringsutredning innan koncessionsansökan inlämnades till Kungl. Maj:t.¹⁶

Försäkringsinspektionen fick ta ställning till Thules koncessionsansökan, som inkom i början av 1943. Åkesson och inspektionen menade att förekomsten av det avtal som 1929 hade upprättats mellan SPP och de övriga livförsäkringsbolagen måste tolkas så att en uppdelning av marknaden på angivet sätt var ändamålsenlig. "Enligt inspektionens mening finnas skäl för en sådan uppfattning. En uppdelning av tjänstepensionsverksamheten på flera försäkringsgivare, ävensom drivandet inom samma bolag av tjänstepensionsförsäkring tillsammans med annan försäkring, kan befaras medföra vissa olägenheter, och inspektionen är icke för sin del övertygad om att de fördelar, som till äventyrs kunna vinnas genom uppdelningen eller samdriften, skulle uppväga olägenheterna." Inspektionen ansåg sig inte böra ingå på en realprövning av framställningen, därför att det i direktiven till 1942 års försäkringsutredning hade angivits vissa spörsmål "som enligt inspektionens uppfattning äro nära besläktade med den frågan som aktualiserades genom föreliggande ansökning".¹⁷

Det Åkesson här närmast tänkte på var frågan om förfarandet vid prövning av koncessionsansökan överhuvud. Frågan hade helt nyligen aktualiserats av Liv-Göta, som 1942 sökt och också fått tillstånd att driva livförsäkringsrörelse och Valand som fått tillstånd att driva bl a folkförsäkring vid sidan av sin stora livförsäkring. Inom inspektionen hade ledamoten Pär Hasselrot och byråchefen Ragnar Wollert framfört att 3 och 117 §§ i lagen om försäkringsrörelse borde tolkas så att den koncessionsbeviljande myndigheten ägde befogenhet att avgöra lämpligheten av den tilltänkta verksamheten. Den fråga som ställdes på sin spets var om koncessionsansökningar skulle behövsprövas eller om etableringsfrihet skulle råda. Åkesson hade varit intresserad av att denna principiellt viktiga diskussion offentliggjordes vid prövningen av Liv-Götas och Valands

koncessionsansökningar. Åkesson åberopade själv inte denna tolkningsmöjlighet, rimligen av det enkla skälet att han var medveten om att man inom kanslihuset och i regeringen inte godtog att en sådan lämplighetsprövning var förenlig med gällande lagstiftning.¹⁸

Regeringen ville dock att försäkringsinspektionen skulle göra en realprövning av Liv-Thules koncessionsansökan. Ärendet återremitterades alltså till inspektionen. Knut Ewerlöf – sedan 1941 konsultativt statsråd – hade i samtal med Ragnar Blomquist låtit förstå att regeringen skulle avgöra koncessionsfrågan efter det att inspektionen inkommit med sin skrivelse. Åkesson hade tvärtom tidigare meddelat Blomquist att frågan torde bli uppskjuten i avvaktan på försäkringsutredningens resultat.¹⁹ Saken hade alltså kommit i ett annat läge; frågan skulle avgöras under sommaren 1943. Åkesson, som alldeles klart ville förhindra ett positivt svar på Thules ansökan, tvingades nu av situationen att agera med särskilt anmärkningsvärd självständighet; genom det åkessonska underhandsförfarandet skulle en omfattande förhållningsprocedur inledas från inspektionens sida.

Försäkringsinspektionen begärde av Liv-Thule – förutom andra komplementterande uppgifter – bl a en fullständig utredning beträffande arten och storleken av de kostnader som kunde komma att erfordras för den nya verksamhetens bedrivande. Åkesson försökte också under hand förmå Blomquist att ompröva sitt och Thules beslut i frågan.²⁰ Och de övriga livförsäkringsbolagens ledningar började förstå att Thules koncessionsansökan inte tycktes kunna bli stoppad på rent formella grunder. Därför besöktes Åkesson i mitten av maj 1943 av Nils Josef Ekwall, Allmänna Liv-Oden, Iwar Sjögren, Skandia, och Filip Lundberg, De Förenade, för att diskutera Thules planer. Man antog att regeringen i gällande lagstiftning inte såg någon möjlighet att avslå Thules begäran om grunder för den kollektiva tjänstepensionsförsäkringen. I denna situation undrade man om inte en tillfällig lagstiftning vore möjlig under den tid 1942 års försäkringsutredning arbetade. Det står klart att Ekwall, Sjögren och Lundberg var mycket måttligt förtjusta över Thules planer.

Åkesson kunde dock ge någon vägledning och meddelade: "Om det skulle visa sig att den omständigheten att försäkringsutredningen fått i uppdrag att undersöka koncessionsfrågan skulle medföra en rusning av framställningar om stadfästelse av nya bolag eller nya branscher i de gamla bolagen kunde situationen givetvis genom de till utredningen lämnade direktiven förvärras." Åkesson ansåg sig inte kunna göra någon förfrågan hos regeringen rörande lagstiftningsförslaget då han "ej visste med

säkerhet huruvida dylika framställningar om stadfästelse komma att göras". Åkesson meddelade vidare: "Skulle det bli klart för mig att man kunde vänta dylika framställningar från en stor del av livförsäkringsbolagen ansåg jag detta borde bringas till statsrådets kännedom för att han skulle kunna pröva frågan." Ekwall, Sjögren och Lundberg skulle undersöka läget och snarast återkomma.²¹

Detta var inte annat än en ren uppmaning från Åkesson till bolagen att muntligen eller skriftligen inkomma med förfrågningar eller framställningar om grunder för tjänstepensionsförsäkring. Så uppfattade också bolagen Åkessons propå. Ett tiotal livförsäkringsbolag inkom med ansökan om koncession. Samtidigt – och som ett motdrag – ansökte SPP om grunder för kapitalförsäkring.

SPP agerade alltså så som bl a Thule hade befarat. Som komplement till sin verksamhet inom tjänstepensionsförsäkringen ville nu SPP också in på den individuella marknaden. Livförsäkringsbolagen, inklusive SPP, spelade alltså med i det spel som iscensattes och regisserades av Åkesson i syfte att stoppa Thule. Utvecklingen gick därmed i den riktning som Åkesson hade planerat: om Thule beviljades koncession skulle ett prejudikat skapas och Kungl. Maj:t skulle rimligen inte kunna hindra andra bolag från att starta motsvarande verksamhet. Livförsäkringsmarknaden befarades bli kaotisk. Detta skulle få ökad tyngd i den kommande argumenteringen mot utvidgad koncession inom tjänstepensionsförsäkringen. Thules möjligheter hade nu snabbt försämrats.

Särskilt hårt reagerade tjänstemannaorganisationen Daco, som hade ett nära samarbete med SPP. Tjänstemännen skulle inte komma att godta att de förmåner de varit med om att bygga upp kunde komma att raseras genom den kaotiska situation som nu hotade att uppstå. Daco ansåg att pensionsbestämmelserna borde regleras genom frivilliga överenskommelser mellan arbetstagare och arbetsgivare. Thule betraktades därför som något av en inkräktare och som en företrädare för den ena parten – arbetsgivarna. Daco avrådde Kungl. Maj:t från att ge Thule koncession för tjänstepensionsförsäkring. Koncession för Thule, varnade man, "skulle endast leda till att synnerligen allvarliga strider uppstode på ett område av arbetsmarknaden, vilket hitintills varit i stort sett oberört av konflikter". Daco fortsatte: "De konflikter, som härigenom skulle kunna uppstå, skulle visserligen icke vara av samma karaktär som andra arbetsmarknadskonflikter, men skulle säkerligen i mycket stor utsträckning verka irriterande på arbetsmarknaden."²²

Tjänstemännen gick vidare. I en skrivelse till Per-Albin Hansson och en likalydande till Gösta Bagge, Axel Pehrsson i Bramstorp och Gustaf Andersson i Rasjön, fastslog de att den förnämliga pensionspraxis, som hittills hade utvecklats inom näringslivet till stor del kunnat tillskrivas SPP. Denna praxis ville Daco bevara. SPP betraktades som ett arbetsmarknadens organ för tjänstemännens pensionsfrågor. "Skulle Thule och övriga livförsäkringsbolag nu erhålla tillstånd att bedriva kollektiv tjänstepensionsförsäkring, vore därmed konkurrensen åter i full gång . . . Om ett dussintal livbolag dels i konkurrens med varandra och dels i konkurrens med SPP bedriva tjänstepensionsförsäkring, kan man lätt inse vilken förvirring detta skulle medföra." Detta var kanske ändå inte det allvarligaste: konkurrensen skulle leda till en försämring av erbjudna pensionsförmåner genom att "alla de i konkurrensen deltagande tvingas att underbjuda varandra genom att erbjuda sämre pensionsvillkor till billigare premier". Daco, med en enig tjänstemannarörelse bakom sig, krävde att Thules koncessionsansökan skulle avslås. "Om så icke skulle ske, skulle Daco och tjänstemannaorganisationerna icke stillatigande kunna finna sig i att tjänstemännens pensionsvillkor successivt försämrades utan med alla till buds stående medel söka förhindra detta. Härigenom skulle mycket allvarliga stridigheter uppkomma på en del av arbetsmarknaden, som hittills i stort sett varit förskonad från konflikter."²³

4. Kaos som medel

I den externa försäkringspolitiska debatten ville Åkesson försöka visa att den kommande tjänstepensionsmarknaden skulle kunna bli kaotisk. Åkessons underhandsagerande hade till stora delar lagt grunden för en argumentering i termer av förvirring, försämrade villkor för försäkringstagarna, oro på arbetsmarknaden, osv. Detta var också en central argumentationslinje hos bl a Daco. Med livförsäkringsbolagens goda minne – givetvis exklusive Thules – agerade Åkesson för att skapa ett så ogynnsamt klimat som möjligt i syfte att förhala och därigenom hindra Thule från att erhålla koncession. I tjänstepensionfrågans utveckling såg Åkesson två hot: det ekonomiska och det politiska. Det ekonomiska hotet bestod i tjänstepensioneringens expansion inom premiereservsystemets ram, som ofelbart skulle leda till en enorm kapitalanhopning, vilket i sin tur skulle kunna underminera premiereservsystemet självt. Premiereservsystemet utgjorde ju den enskilda livförsäkringsrörelsens ekonomiska grundval och en alltför kraftig expansion av tjänstepensioneringen skulle

alltså kunna krossa de enskilda livförsäkringsbolagens verksamhet. En konkurrens från det starka Liv-Thule kunde alltså i hög grad hota de övriga enskilda livbolagens överlevnad. Och bolagens ekonomiska överlevnad kopplade Åkesson till det politiska hotet.

Staten, tycks Åkesson ha menat, kunde träda in i två fall: om de enskilda försäkringsbolagen inte klarade sin ekonomi och om staten önskade samla tjänstepensionsförsäkringen under ett tak. Det förra fallet redogjorde Åkesson för inom en trängre krets bestående av försäkringsdirektörerna Pär Ulmgren, Adolf af Jochnick och troligen Tage von Porat, justitierådet Rudolf Eklund och statsrådet Knut Ewerlöf. Åkesson lär ha meddelat att han fruktade en kapitalanhopning "varigenom premiereservsystemet kommer att gå sönder" och "när Staten sålunda måste göra ett ingripande" är det "olägligt att det finnes flera företag med eventuellt olika pensionsformer".²⁴ Det senare fallet – en samlad organisation för tjänstepensioneringen – hade ju Åkesson förordat redan under slutet av 1930-talet.

I sin argumentering i den interna försäkringspolitiska debatten – till skillnad från i den externa – gick Åkesson alltså ett steg längre. Och det fanns en avgörande nyansförskjutning i hans ståndpunkt: Åkesson såg sig själv – och det med rätta – som en del av statsmakten, och ansåg att han måste ingripa i det försäkringspolitiska skeendet för att den enskilda försäkringsrörelsen skulle slippa just ökade statsmaktsingripanden. Åkesson formulerade det politiska hotet så: Statsmakten – dvs Åkesson själv – måste nu ingripa för att undvika ytterligare statlig inblandning framöver. Detta är något av en åkessonsk paradox, som rimligen endast kan förklaras på så sätt att Åkessons agerande hade som yttersta syfte att värna den enskilda försäkringsrörelsens ekonomiska och (därmed) politiska fortbestånd. Och skulle statsmakten – Åkessons manövrerande till trots – vilja lägga under sig den expanderande och lockande tjänstepensioneringen vore det försäkringspolitiskt olämpligt att sprida tjänstepensioneringen på flera bolag.

Åkesson hade lagt sina pusselbitar med exakthet och med blick för ett framträdande större mönster. Snart skulle ytterligare bitar läggas på plats.

I en skrivelse till regeringen vid årsskiftet 1943/44 kunde försäkringsinspektionen åberopa den situation den själv hade varit med om att skapa. Efter att ha berört några tekniska frågor – Thules förhållande till SPP:s grunder, räntefotsantagande, riskmått och grundernas omkost-

nadsbelastning – kom inspektionen in på principfrågan ”huruvida det från allmän synpunkt är lämpligt, att Thule medgives rätt att driva tjänstepensionsförsäkring . . .” Inspektionen fortsatte: ”Såsom redan omnämnts ha förutom Thule elva livförsäkringsbolag ingivit till Kungl. Maj:t ställda ansökningar om stadfästelse å grunder för tjänstepensionsförsäkring. Dessutom har SPP inkommit med ansökan om stadfästelse å grunder för vanlig livförsäkring. Bifalles Thules ansökan, lära bärande skäl icke kunna anföras för avslag å övriga ansökningar. Frågan gäller således i själva verket, huruvida tjänstepensionsförsäkring, som hittills bedrivits av endast ett bolag, vilket icke meddelar annan försäkring, skall upptagas av ytterligare tolv bolag, vilkas verksamhet tidigare varit inriktat på enbart individuell försäkring.”²⁵

Valet stod alltså mellan en tjänstepensionsförsäkring centraliserad i SPP:s regi och en sådan försäkring ordnad i konkurrens mellan ett drygt tiotal livförsäkringsbolag. Så lät inspektionen framställa saken. Thules koncessionsansökan hade förvandlats till en principfråga även om det fortfarande gällde att premiereservtekniken och därmed sammanhängande fondbildningsfrågor var synnerligen betydelsefulla. Och innan riktlinjerna för den framtida tjänstepensioneringen hade utretts var det högst olämpligt att ändra på en verksamhet som dittills varit centraliserad och som nu skulle kunna komma att drivas av ett stort antal livförsäkringsbolag. Inspektionen hemställde därför att Kungl. Maj:t så snart som möjligt skulle tillsätta en utredning om tjänstepensionsfrågan och inte låta Thules ansökan föranleda någon åtgärd.

Thules ansökan hade föranlett en diskussion av vissa ”grundläggande problem rörande den lämpligaste gestaltningen av denna ur social synpunkt mycket värdefulla försäkringsform”. Så uttryckte sig handelsminister Herman Eriksson enligt protokollet efter att i beredning med bland andra Gustav Möller och Ernst Wigforss den 22 september 1944 ha tillsatt en utredning kring den kollektiva tjänstepensioneringen. I direktiven uppmärksammades huruvida en försäkringsanstalt borde bedriva kollektiv tjänstepensionsförsäkring vid sidan av annan livförsäkring, huruvida mer än en anstalt borde bedriva tjänstepensionsförsäkring och slutligen, om utredningsmännen fann det lämpligt, önskvärdheten av en övergång till annat system än premiereservsystemet. I väntan på utredningens resultat ämnade regeringen varken bifalla eller avslå Thules ansökan.²⁶

Regeringens beslut låg i väsentliga delar i linje med Åkessons önskemål. På en punkt var dock Åkesson mindre lyckosam: han fick denna gång inte själv ta hand om utredningsuppdraget.

1944 års tjänstepensionsutredning skall alltså ses som en fortsättning på de mer eller mindre omfattande utredningar som vidtogs i samband med Thules koncessionsansökan från den 20 februari 1943.

Så uppfattade också utredningsmännen sin uppgift. Utredningen begränsade sin uppgift till en diskussion om tjänstemännens pensionsfrågor och lämnade arbetarpensioneringen därhän. Den senare frågan, menade man, torde bli starkt påverkad av den aktuella omgestaltningen av folkpensioneringen. Den centrala frågan för utredningen var huruvida mer än en öppen anstalt borde finnas för bedrivande av tjänstepensionsförsäkring. I detta sammanhang räknade man med att 1942 års försäkringsutredning snart skulle lägga fram förslag om ändrade koncessionsregler. En kommande verksamhets behövlighet och lämplighet skulle därmed kunna prövas. En sådan lagstiftning, menade utredarna, borde bli "ett gott hjälpmedel vid eftersträvandet av en sund utveckling av denna viktiga försäkringsgren . . ." Mer än en anstalt kunde tänkas driva verksamhet inom tjänstepensionsförsäkringens område, men det skulle ligga i Kungl. Maj:ts hand att i varje särskilt fall pröva om en ny anstalt var ägnad att fylla ett behov och främja en sund utveckling inom försäkringsväsendet.²⁷

Utredningsresultatet var inte särskilt förvånande. Redan utredningens sammansättning borgade för att resultatet knappast kunde förväntas gå i en för Thule gynnsam riktning. Förutom ordföranden, landshövding Olof Ekblom och direktören i Statens pensionsanstalt, Bertil Kjellén, bestod utredningen av Ernst Ahlberg, ombudsman i Sveriges arbetsledareförbund, sedermera riksdagsman för högerpartiet och nära lierad med SPP, Bertil Kugelberg, direktör i Svenska arbetsgivareföreningen och mycket ljumt intresserad av att låta den kollektiva tjänstepensionsförsäkringen spridas på flera försäkringsanstalter och slutligen Filip Lundberg, De Förenade, i likhet med övriga livförsäkringsbolags representanter föga intresserade av att ge Thule utökad koncession.²⁸

Regeringen gick också på utredarnas linje. Den 1 november 1946 lämnades Thules koncessionsansökan utan bifall.

I januari 1947, ungefär ett år efter det att 1944 års pensionsutredning hade lämnat sitt förslag och nära tio år efter Åkessons propå till handelsminister Per Edvin Sköld år 1938, tillsattes ytterligare en pensionsutredning, nu med Åkesson själv som ordförande. I utredningsdirektiven påpekades: "Vad beträffar organisationsformen synes det mig under alla förhållanden önskvärt, att alltför stor splittring av verksamheten undviks. Härför talar särskilt den omständigheten att tillämpningen av oan-

tastbarhetsprincipen är förenad med större praktiska svårigheter ju flera tjänstepensionsanstalter som förekomma på marknaden. Med hänsyn till att tjänstepensioneringen i grunden avser att tillgodose syften, som stå samhällets socialvårdande verksamhet nära, måste företagsstrukturen gestaltas så, att verksamheten bedrivs med det allmänna bästa som ändamål. Det synes mig sålunda icke kunna tillåtas, att ett privatekonomiskt vinstintresse står bakom en tjänstepensionsanstalt.”²⁹

Markeringen var klar: privata livförsäkringsbolag göra sig ej längre besvär. Den kommande tjänstepensionsdebatten började nu definitivt få den form och inriktning som kunnat skönjas redan mot slutet av 1930-talet.

KAPITEL 5

Hjälp till självhjälp

1. 1942 års försäkringsutredning tillsätts

1937 års försäkringsutredning avbröts den 12 januari 1940 genom beslut av Fritiof Domö, handelsminister i den då nyligen tillsatta samlingsregeringen. Knappt två år senare fann O A Åkesson det lämpligt att ta upp frågan om försäkringsutredningens fortsatta arbete. Han meddelade handelsministern – sedan mars 1941 Herman Eriksson – att det redan insamlade materialet från 1937 års utredning kunde bli oanvändbart, om det inte snart nog blev föremål för fortsatt bearbetning. Handelsministern hade visserligen övervägt frågan, men varit tveksam på grund av kostnaderna. Åkesson meddelade dock att den kommande utredningen skulle upptas i andra former än den tidigare. Kärnan av ledamöter – Åkesson själv, Harald Cramér och Elof Lindberg – borde endast kompletteras med lämpliga personer. Åkesson ville alltså så snart som möjligt tillsätta en ny utredning och samtidigt försöka eliminera den otympliga sakkunnigedelegationen från 1937 års försäkringsutredning.¹

Ett alldeles avgörande motiv för Åkesson att argumentera för en fortsatt utredning var det ökade antalet framställningar om koncession. Den dåvarande lagen om försäkringsrörelse ansågs inte – åtminstone inte formellt – ge vare sig inspektionen eller Kungl. Maj:t möjlighet att hindra nybildningar av bolag eller kompletteringar av redan befintliga bolagsbranscher. Vegete-bolagen, hade genom A T Hammarstrand begärt koncession för ett nytt livförsäkringsbolag, sedermera Liv-Göta, medan Valand, genom Sven Nerell, hade ansökt om att få driva folkförsäkring vid sidan om sin verksamhet inom stor försäkring. Vidare hade Fenix-Heimdall planer på att bilda ett livförsäkringsbolag; läns- och häradsbolagen ämnade ta upp skogsbrandförsäkring och vissa skadeförsäkringsbranscher; senare visade också vissa frireligiösa samfund och nykterhetsorganisationer intresse för att bilda försäkringsbolag inom brand- och annan skadeförsäkring. Och redan tidigare var Åkesson fullt medveten om den attraktionskraft – åtminstone på Liv-Thule – som den expanderande tjänstepensionsmarknaden kunde besitta.²

Åkesson meddelade handelsministern att särskilt livförsäkringsbolagen lagt ned ett betydande arbete på att åstadkomma högre kvalitet hos säljarkåren – fältmännen. Samtidigt arbetade bolagen för att yrkesförsäljarna skulle avlönas med fast lön och i allt mindre omfattning med provision. Det var därför viktigt att varje fältman erhöll ett tillräckligt arbetsunderlag, så att den fasta lönen inte kom att överskrida premiernas omkostnadsram. "Tillkomsten av nya livförsäkringsbolag", fortsatte Åkesson, och "utbyggandet av en ny folkförsäkringsorganisation verka- de tydligen i motsatt riktning."³

Behandlingen av Liv-Götas koncessionsärende i statsrådsberedningen sköts upp en vecka på Åkessons inrådan. Han ville nämligen i sammanhanget också ha med Valands motivering för att driva folkförsäkringsrörelse. Åkesson bad därför Valand-chefen Sven Nerell att komplettera sin ansökan med en utförligare beskrivning om på vilka grunder bolaget egentligen ville driva sin planerade folkförsäkringsrörelse. Sven Nerell, som ännu inte hade formulerat färdigt sin motivering, önskade veta vad inspektionen skulle företaga sig om inte sådan motivering inkom. Åkesson svarade att "det icke gärna borde tillkomma inspektionen att motivera bolagens ändringar i organisatoriskt avseende". Nerell meddelade därefter att han snarast skulle lämna in skrivelse i frågan.⁴

Åkesson var alltså i största allmänhet inte intresserad av att bolaget skulle utvidga sin verksamhet och i all synnerhet inte av att inför statsrådet motivera Valands ansökan.

Någon dag senare passade Åkesson dessutom på att informera de två försäkringstidningarna Assurans och Gjallarhornet om betydelsen av att försäkringsväsendet inte hölls i okunnighet om den viktiga principdiskussion som nyligen hade formulerats i försäkringsinspektionens utlåtande rörande Liv-Götas framställning om stadfästelse av bolagsordning för ett nytt livförsäkringsbolag. Ledamoten i inspektionen Pär Hasselrot och byråchefen Ragnar Wollert hade ju båda tolkat lagen om försäkringsrörelse så, att inspektionen – den koncessionsbeviljande myndigheten – torde äga befogenhet att avgöra lämpligheten av en tilltänkt försäkringsrörelse. Åkesson ville tydligen lyfta fram denna debatt för att också via försäkringspressen skapa opinion mot etablerandet av nya bolag.⁵

Den 15 april 1942 behandlades frågorna om Liv-Göta och Valand i statsrådsberedningen. Förutom handelsministern Herman Eriksson och Åkesson, var även statsråden Thorwald Bergquist och Knut Ewerlöf närvarande. Framförallt Valands promemoria tycks ha väckt uppseende, rimligen beroende på att den innehöll besked om att den tilltänkta folk-

försäkringsrörelsen skulle bedrivas endast inom vissa tätorter, dvs att Valand ämnade skumma de bästa försäkringsriskerna och därmed kunna sänka sina omkostnader. Denna inriktning stred i hög grad mot tillsynsmyndighetens intentioner. Även inspektionens skrivelse beträffande Liv-Götas koncession tycktes nu ha påverkat handelsministern i sådan riktning att han förordade ett fortsatt arbete inom den tidigare försäkringsutredningen.⁶

Under sommaren 1942 överlämnade Åkesson i punktform förslag till direktiv för den kommande försäkringsutredningen och sade sig avvakta vidare besked från handelsministern. I statsrådsberedningen den 15 september, där även Åkesson deltog, beslutades att utredning skulle tillsättas. Herman Eriksson ville dock överlägga med Per-Edvin Sköld angående utredningens organisation. En tid därefter förhörde sig Åkesson hos statssekreteraren i handelsdepartementet Enar Eckerberg om hur långt frågan om försäkringsutredningen hade avancerat. Då Åkesson inte fick några klara besked satte han själv i gång med att utarbeta de mera slutgiltiga formuleringarna i direktiven. Direktiven godtogs sedermera efter smärre justeringar av departementet. Frågan om utredningens tillsättande dröjde dock fortfarande och det tycks återigen ha varit Herman Eriksson som önskade få vissa organisationsfrågor förankrade hos Sköld. Och ännu var utredningens personfrågor olösta.⁷

Som utredningsmän förordade Åkesson professorn i försäkringsmatematik, Harald Cramér, filosofie doktorn i matematik, tillika försäkringsdirektören i De Förenade, Filip Lundberg, chefen för Allmänna Liv-Oden, Nils Josef Ekwall samt chefen för de kooperativa bolagen Folket och Samarbete, Karl Eriksson. Därtill förordade Åkesson chefen för Stockholms Läns Brandstodsbolag, Birger Rudling, med speciell kompetens kring de lokala försäkringsbolagen. Den politiska förankringen, menade Åkesson, borde tillgodoses av socialdemokraten Elof Lindberg, som även deltagit i 1937 års försäkringsutredning. Lindberg hade emellertid tolkat den kommande utredningens uppdrag så, att den huvudsakligen skulle komma att arbeta med försäkringstekniska frågor och frånsade sig uppdraget. På handelsministerns förslag insattes i hans ställe Albert Hermansson.

Åkessons val av utredningsmän föll inte handelsministern helt i smaken. Framförallt ville Herman Eriksson byta ut Ekwall mot Skandiachefen Iwar Sjögren. Handelsministern gick här Knut Ewerlöfs ärenden. Det var denne, som i utredningen ville ha in en representant för försäk-

ringsaktiebolagen. (Det kan påminnas om att Svenska Försäkringsbolags Riksförbund hade tillkommit i huvudsak på initiativ av Skandias Pär Ulmgren. Riksförbundets förste verkställande direktör blev Knut Ewerlöf, som 1941 blev konsultativt statsråd och i riksförbundet tills vidare ersattes av Teodor Askelöf.)

Åkesson noterade i sin dagbok: "Ewerlöf insisterade på att Sjögren borde sättas in och handelsministern önskade höra min uppfattning samtidigt med att han förklarade att han icke önskade utöva någon slags påtryckning. Ewerlöf hade gjort gällande att Sjögren vore uppslagsrik och initiativrik och skulle tillföra kommittén goda och nyttiga synpunkter. Han vore avgjort överlägsen Ekwall. Jag förklarade omedelbart att jag ord för ord kunde skriva under vad Ewerlöf anfört beträffande Sjögrens utomordentliga kapacitet. Även om Sjögren vore överlägsen Ekwall, vore den sistnämnde dock en god kraft. Min synpunkt hade endast varit att få en så fullständig representation som möjligt i kommittén och därvid hade jag icke kunnat bortse från de ömsesidiga livförsäkringsbolag, som drevo storförsäkring. Ett berättigat missnöje skulle uppstå, om dessa bolag endast skulle representeras genom direktören för kooperationens livförsäkringsbolag Folket."⁸

Statsråden Knut Ewerlöf och Herman Eriksson fick ge vika. Utredningsmän blev, förutom Åkesson själv som ordförande, Harald Cramér, Filip Lundberg, Nils Josef Ekwall, Karl Eriksson och Albert Hermanson. Birger Rudling tillkallades som expert i frågor kring de lokala bolagen; Rudling avled dock ganska snart och ersattes av försäkringsdirektör Gotthard Bylund, Allmänna Brandförsäkringsverket. Till utredningens sekreterare förordnades assessorn i Svea Hovrätt, Olof Appeltofft.⁹

Åkesson hade skurit mycket effektivt i den gamla utredningen; han gjorde sålunda praktiskt taget rent hus med dess sakkunnigedelegation. Flera av dessa sakkunniga hade nog räknat med att få fortsätta sitt arbete i den utredning som bara tillfälligtvis avbrutits 1940. Men Åkesson ville annorlunda. Från försäkringsutredningens sida bad man nu dessa tidigare sakkunniga att inkomma med de promemior som hade delats ut i den förra utredningen, då dessa skulle komma att behövas i den nya utredningen. Inte utan en viss syrlighet kunde en av de tidigare sakkunniga, Claes Clarstedt, ombudsman i Försäkringsfunktionärernas förbund, meddela, att han – med viss rätt – uppfattat den nya utredningen som en fortsättning på den gamla, och att han dröjt med att återlämna promemoriorna, då han emotsett ett meddelande från den myndighet som förut kallat honom som sakkunnig, att uppdraget nu hade upphört.¹⁰

2. Direktiven

I direktiven till 1942 års försäkringsutredning, skrivna av Åkesson, pekades på flera förhållanden, som nu aktualiserat frågan om ett återupptagande av utredningsarbetet. Revisionen av aktiebolagslagen hade kommit så långt att lagrådet redan granskat lagberedningens förslag i ämnet. En ändrad aktiebolagslagstiftning skulle självfallet automatiskt leda till behov av motsvarande förändringar i lagen om försäkringsrörelse. Innan en sådan anpassning vidtogs vore det dock önskvärt att även frågor, som inte hade direkt motsvarighet i aktiebolagslagen, gjordes till föremål för utredning. Härvidlag var följande av särskilt intresse.

Den starka förskjutningen i ränteläget samt prishöjningarna och deras verkningar bl a på livförsäkringsbolagens förvaltningskostnader, aktualiserade olika frågor av betydelse för vinsttilldelningen till de försäkrade. Problemet var här särskilt hur eventuell vinst till de försäkrade skulle fördelas mellan olika generationer av försäkrade och mellan olika grupper av försäkringar. Återigen betonades de problem som skulle uppstå om ett ömsesidigt bolag inte kunde redovisa full försäkringsfond. De faktorer som legat till grund för beräkning av premier och premiereserv medgav icke "en tillfredsställande lösning av frågan om en rationell och ur ekonomiska rättvisesynpunkter avpassad reduktion av försäkringsbeholdningen".

Vidare borde vid "granskningen av de tekniska bestämmelserna" även frågan om förhållandet mellan stor och liten försäkring göras till föremål för utredning. Bortsett från den kollektiva tjänstepensionsförsäkringen fanns det två premienivåer, en för stor försäkring och en för liten. Uppdelningen var historiskt betingad och motiverades i huvudsak med att de bolag – folkförsäkringsbolagen – som arbetade med liten försäkring, tvangs till relativt sett högre omkostnader. De mindre bemedlade människor som köpte liten försäkring ansågs fordra mera kundservice än de kunder som hade behov av stor försäkring. För i stort sett lika försäkringsskydd betalade sålunda folkförsäkringens kunder en högre premie än de grupper människor som gavs möjlighet att teckna stor försäkring. (Den senare försäkringen kallades stundom med en tidstypisk term för "högreståndsförsäkring".)

Om inte den historiska framväxten av folkförsäkringsrörelsen beaktas – denna hade uppstått mot slutet av 1800-talet för att erbjuda livförsäkring till grupper av människor, som av en eller annan anledning inte intresserade övriga livförsäkringsbolag, huvudsakligen livförsäkringsaktiebolagen – måste relationerna mellan stor och liten försäkring betrak-

tas som märkliga. Nu frågades i direktiven om det alltså kunde finnas tillräckliga skäl för att inom de breda lagren driva en verksamhet som för försäkringstagarna medförde högre omkostnader än övrig livförsäkring. Vidare frågades huruvida gränsen mellan dessa båda försäkringsformer alltså borde dras så att "garantier skapades för att de personer, vilkas försäkringsbehov lämpligen borde tillgodoses exempelvis genom stor försäkring, icke tillföras folkförsäkringens klientel och därmed drabbas av de högre omkostnader denna försäkring kräver . . ."

Frågan om stor och liten försäkring gällde självfallet inte endast "tekniska bestämmelser". Problematiken hade betydligt djupare dimensioner än så. Frågans kärnpunkt var egentligen i vad mån det kunde anses skäligt, att ett försäkringsbolag, som skummade de bästa riskerna i tätorterna, skulle få belasta sina försäkringar med lägre omkostnader än de försäkringsbolag, som ville sprida livförsäkringsskydd till mindre lätt-tillgängliga områden – glesbygd eller mindre tätorter – och därmed med nödvändighet tvingades belasta sin verksamhet med högre omkostnader, dvs i realiteten erbjuda försäkring med högre premie.

I direktiven restes också frågan huruvida vid en tilltänkt nybildning av försäkringsbolag, förutom prövning av bolagsordning och i förekommande fall grunder, även andra synpunkter borde beaktas "såsom exempelvis huruvida bolaget kan anses nyttigt för det allmänna". Det kan nog antas att det var en spridd uppfattning bland ledande försäkringsmän – och helt klart hos Åkesson – att koncessionsprövningen borde vara betydligt mera restriktiv. I valet mellan etableringskontroll och näringsfrihet hade åtminstone inspektionen tagit standpunkt: någon form av etableringskontroll var nödvändig.

Vidare påpekades att gällande bestämmelser rörande vilka värdehandlingar som fick användas för redovisning av försäkringsfonden borde revideras. Bakgrunden till en sådan revision låg i 1930-talets låga ränta och i den – särskilt då – rådande knappheten på placeringsobjekt. Önskemålen om en liberalisering av placeringsbestämmelserna var desamma som i 1937 års försäkringsutredning. Även om förhållandena hade förbättrats genom stark upplåning av staten och en viss höjning och stabilisering av räntan, önskade det enskilda försäkringsväsendet en liberalisering av kapitalplaceringsbestämmelserna.

Slutligen skulle utredningen föreslå erforderliga ändringar i försäkringsinspektionens verksamhet med tanke på eventuellt kommande förändringar i lagen om försäkringsrörelse.¹¹

Så presenterades utredningens direktiv. Det viktigaste motivet för fortsatt utredningsarbete var sannolikt frågan om nyetableringar. Det ansågs ytterst olämpligt med flera bolag. Ökad trängsel på försäkringsmarknaden utgjorde ett ekonomiskt hot gentemot vissa redan hårt trängda bolag. En ytterligare skärpning av konkurrensen ansågs kunna leda till högre omkostnader för bolagen, och därmed skulle särskilt vissa folkförsäkringsbolag – och även något storförsäkringsbolag – i inte obetydlig omfattning komma att överskrida de omkostnadsramar som fastställts i grunderna. Och enligt gällande bestämmelser fick inte underskott i omkostnaderna kompenseras av eventuella ränte- eller dödlighetsöverskott. En omkostnadsökning kunde sålunda leda till ekonomiska kriser för vissa livförsäkringsbolag och med tanke på den försäkringspolitiska uppmärksamheten var sådana risker synnerligen ovälkomna.

Ett annat skäl för fortsatt utredning som kan ha påverkat Åkesson var den tilltagande diskussionen om kostnadernas fördelning mellan olika försäkringsgrenar. Problemet var en variant på den nämnda omkostnadsfrågan. Varken i 1903 eller i 1917 års försäkringslagstiftning fanns något förbud mot att i ett och samma bolag kombinera olika försäkringsgrenar: livförsäkring kunde drivas i samma bolag som skadeförsäkring och olika slag av skadeförsäkring kunde drivas inom ett och samma företag; s k civilriskförsäkring blandades med industriförsäkring. Den fråga som allt oftare började ventileras var huruvida försäkringsbolagen hade försökt göra reda för kostnadernas fördelning mellan respektive grenar. Frågan var av naturliga skäl särskilt komplicerad i de s k blandade bolagen, Skandia, Skåne och Svea, som samtliga drev både liv- och brandförsäkringsrörelse.

Inspektionen hade i en skrivelse från slutet av 1941 fäst Svenska Försäkringsbolags Riksförbunds uppmärksamhet på frågan och rekommenderat bolagen att vidta åtgärder. Bolagen tycks emellertid inte ha tagit Åkessons propå tillräckligt seriöst, varför han framhöll för riksförbundets ställföreträdande direktör, Teodor Askelöf, att "omkostnadsproblemet långt ifrån fått den uppmärksamhet från bolagens sida som det förtjänar". Åkesson meddelade vidare: "För industriföretag är omkostnadsproblemet ett utav de centrala problemen, som ägnats mycket uppmärksamhet. Då kostnaderna för försäkringsbolag ofta uppgå till samma storleksordning som skadeutbetalningarna är frågan om omkostnadsfördelningen mellan branscherna en synnerligen viktig fråga och till stor del bestämmande för bolagens prissättning." Åkesson hemställde under

hand att "Askelöf skulle se till att frågan snarast möjligt gjordes till föremål för ingående uppmärksamhet".¹²

Uppmaningen var förhållandevis skarp.

I likhet med direktiven för 1937 års försäkringsutredning är det återigen värt att notera att Åkesson lade stor vikt vid formuleringar som "rationell anpassning", "teknisk art", "tekniska bestämmelser" osv. Visserligen hade de olika frågorna försäkringstekniska aspekter, men de områden som skulle behandlas av utredningen formulerades som om de – åtminstone vid en okritisk granskning – endast, eller huvudsakligen, vore av s k teknisk eller försäkringsteknisk art. Vitala delar av de bestämmelser som skulle prövas av utredningen kan rimligen inte ges en sådan tolkning. Frågorna var inte försäkringspolitiskt neutrala. Åkesson själv, och utredarna i övrigt – i all synnerhet Harald Cramér och Filip Lundberg – var väl medvetna om att ändringar i lagen om försäkringsrörelse av den art som antydde i direktiven skulle kunna få avgörande försäkringspolitisk betydelse.

Det är således av vikt att försöka frilägga den försäkringspolitiska innebörden i de till synes rent försäkringstekniska frågorna.

Utredarna kom att arbeta effektivt. Praktiskt taget varje vecka, med undantag för några sommarmånader, hölls arbetssammanträden hos Åkesson på försäkringsinspektionen. Det enskilda försäkringsväsendet hölls fortlöpande underrättat om utredningens arbete, dels genom ledamöterna själva, dels genom åtskilliga sammanträden med företrädare för de olika försäkringsbolagen. Överläggningar ägde också rum bl a med ledarna för folkförsäkringsbolagen, med livförsäkringsbolagens aktuarier samt med ombud för Försäkringstjänstemannaförbundet och Försäkringsfunktionärernas Förbund. I samband med kapitalplaceringsfrågorna överlades med bank- och fondinspektionen. Åkesson hade också viss kontakt med den år 1944 tillsatta tjänstepensionsutredningen. Utredningens skrivelse till statsrådet och chefen för handelsdepartementet april 1946, kunde också ha kompletterats med de – sannolikt inofficiella – överläggningar om koncessionsfrågan som hölls inom det enskilda försäkringsväsendet i oktober 1944; från försäkringsutredningens sida deltog Filip Lundberg (ordförande), Nils Josef Ekwall och Karl Eriksson.¹³

Efterhand dök också nya tekniska och försäkringspolitiska frågor upp. Inom livförsäkringsområdet kom frågan upp om överförande av

försäkringsbestånd mellan olika bolag i händelse av företagssammanslagningar; i samband med frågorna om koncession behandlades de blandade försäkringsbolagens verksamhet. Utredningen fick därtill anledning ta upp frågan om försäkringstagarnas representation i de ömsesidiga bolagen; dessa bolag ägs ju av sina försäkringstagare.¹⁴

3. *Om koncession*

Den offentliga regleringen av enskild försäkringsverksamhet har av tradition i huvudsak två uppgifter: Den ena avser koncessionsspörsmål och handlar om vilka bolag som skall tillåtas driva försäkringsrörelse. Lagens bestämmelser om koncession syftar ytterst till att dra gränserna mellan å ena sidan etableringskontroll och å andra sidan näringsfrihet. Även inom 1942 års försäkringsutredning blev frågan av stor vikt, se nedan. Den andra viktiga uppgiften för den offentliga regleringen avser att säkerställa försäkringsrörelsens soliditet, dvs att se till att bolagen kan "fullgöra sina förpliktelser enligt ingångna försäkringsavtal". Soliditetskravet kommer bl a till uttryck i reglerna om fondbildning och i bestämmelserna om de s k grunderna inom livförsäkring.¹⁵

1942 års försäkringsutredning tillförde regleringen av försäkringsrörelsen något nytt. För första gången – åtminstone uttryckt i lagtext – presenterades offentligt den s k skälighetsprincipen. Skälighetsprincipen avsåg, och avser fortfarande, att komplettera soliditetsprincipen. Skälighetsprincipen krävde, enligt utredarnas motiv, "att den verkliga kostnad, försäkringstagarna få vidkännas för sina försäkringar, motsvarar ett rimligt pris för de tjänster, försäkringarna för dem innebära".¹⁶ Vid en första anblick tycktes man nu ha skapat ett institut med vars hjälp man kunde fälla avgöranden om försäkringspremiernas skäliga nivå. Saken var emellertid inte fullt så enkel.

Här nedan följer en beskrivning av utredningens förslag i frågorna om koncession och skälighet. Dessutom beskrivs hur dessa båda förslag växte fram under utredningens gång. Avgöranden kring koncession och skälighet behandlas redan här, därför att diskussionen i utredningen ger betydelsefull relief åt den intensiva och offentliga politiska uppmärksamhet, som visades det enskilda försäkringsväsendet under den tid 1942 års försäkringsutredning arbetade, dvs under perioden 1943 till 1946. Parallellt med framväxten av skälighetsprincipen och de nya koncessionsbestämmelserna pågick dessutom en minst lika intensiv intern diskussion inom och mellan olika försäkringsbolag, Svenska Försäkringsbolags

Riksförbund och till viss del även Svenska Livförsäkringsbolags Förening.

På ett mycket tidigt stadium var de sakkunniga i 1942 års försäkringsutredning på det klara med att gällande lag inte kunde hindra nybildningar av försäkringsbolag och inte heller att redan befintliga bolag utvidgade sin verksamhet till ytterligare försäkringsgrenar. Utredningens sekreterare, dåvarande hovrättsassessor Olof Appeltofft, noterade i en förberedande promemoria från januari 1943 att man ur lagtext och förarbeten å ena sidan inte kunde göra inskränkningar i näringsfriheten annat än genom att åberopa de mera formella kraven på bolagsordning och försäkringstekniska grunder. En extensiv tolkning av lagen ansågs inte försvarlig; att vidta någon form av behovsprövning kunde således inte anses överensstämma vare sig med lagens ordalydelse eller med dess anda.

Å andra sidan, skrev Appeltofft, var "samhället illa betjänt av att lagtillämpningen medgäve tillkomsten av osunda eller eljest skadliga försäkringsföretag". Appeltofft menade att lagstiftningen skulle ha samhällsnyttan som princip i det att "enligt allmänna grundsatser samhällsskadliga avtal icke åtnjuta rättsskydd". Efter en kortfattad resumé av liknande spörsmål, bl a i vissa andra länders rättssystem, kunde Appeltofft konstatera att t ex den svenska banklagens uttryck "nyttigt för det allmänna" ändock verkade alltför platoniskt och knappast skulle föra till målet.¹⁷

Och målet med restriktivare koncessionsvillkor var entydigt: Åkesson hade vid olika tillfällen deklarerat att tjänstepensionsförsäkringen inte borde spridas till flera bolag och att antalet övriga försäkringsbolag inom såväl liv- och skadeförsäkring var tillräckligt stort. Snarare borde antalet bolag reduceras kraftigt. Därigenom skulle bolagens inre sanering i form av rationalisering, effektivisering, samadministration och slutligen samgåenden eller regelrätta fusioner, kunna underlättas. Ökad konkurrens genom nyetableringar uppfattades som ett hinder för en önskvärd utveckling inom det enskilda försäkringsväsendet.

Villkoren för koncession började ta form inom utredningen. De bolag som skulle driva försäkringsrörelse skulle tillhandahålla "goda" och "prisbilliga" försäkringar. Försäkringarna skulle dessutom tillhandahållas under "betryggande" former. "Om nya bolag bildas i större omfattning än som svarar mot behovet, föreligger fara för att de nämnda kraven icke kunna i önskvärd utsträckning tillgodoses. En tilltagande trängsel på fältet kan dessutom få icke önskvärda konsekvenser beträffande såväl

anskaffningsverksamhetens kvalitet som de enskilda fältmännens ekonomiska förhållanden.”

Antalet livförsäkringsbolag skulle rationellt avvägas mot allmänhetens behov av livförsäkring och ett planerat nytt bolag skulle inte utan starka skäl stoppas, om det kunde komma med ett nytt, som man uttryckte det, ”idéprogram”. Ett sådant program skulle emellertid inte få avse ett begränsat antal människor eller ett begränsat geografiskt område.

Det torde dock inte förbises, noterade Appeltofft, att ”åtstramningen av den fria konkurrensen kan medföra risk för utvecklingshämmande kartellbildningar; såsom korrektiv häremot kan det givetvis vara av vikt att ett nytt, konkurrenskraftigt bolag bildas”.¹⁸ Appeltofft hamnade oundgängligen i en återvändsgränd: fri konkurrens var ju en ledande princip för det fria näringslivet. Resonemanget om att begränsa konkurrensen kunde därför te sig en smula märkligt. Den fria konkurrensen mellan försäkringsbolagen kunde nu, ansågs det, skapa negativa effekter. För att hindra utvecklingen av dessa negativa effekter förordades begränsad konkurrens. Om de konkurrensbegränsande åtgärderna i sin tur skulle visa sig leda till ”utvecklingshämmande kartellbildningar” rekommenderades friare konkurrens.

Till försvar för kraven på en strängare offentlig kontroll av nyetableringar hänvisades vidare till omsorgen om försäkringstagarnas intressen. I sista hand uppfattades försäkringstagarintresset som ett allmänt intresse. Samhällsnyttan kunde därför uppställas som norm för kontrollen, även om innebörden av begreppet samhällsnytta inte en gång för alla kunde fastslås.¹⁹ En avgörande konsekvens av resonemanget blev emellertid att försäkringstagarintresset och samhällsnyttan tycktes gå hand i hand med lagstiftarens omsorg om de redan etablerade försäkringsbolagen. Hårdare koncessionsvillkor var ju, och skulle också uppfattas som, ett direkt värn för de existerande bolagen. I det interna sammanhanget hade det enskilda försäkringsväsendet – kanhända inte särskilt märkligt – inget att erinra mot detta.

Försäkringsutredningen överlade i koncessionsfrågan med representanter för livförsäkringsbolagen. Närvarande vid dessa överläggningar var Ragnar Blomquist, Thule, Erik Broms och Bertil af Jochnick, Trygg, Arvid Hellberg, Svea, William Hemberg, Nordstjernan, Sven Nerell, Valand, Waldemar Odhnoff, Framtiden och Iwar Sjögren, Skandia. Från försäkringsutredningen deltog Nils Josef Ekwall, Filip Lundberg och Karl Eriksson. De närvarande var praktiskt taget helt eniga om nödvän-

digheten av ett mera restriktivt koncessionssystem. I vissa fall kunde man dock tänka sig koncession för viss bestämd tid. Ragnar Blomquist uttalade: "Genomfördes dessa (regler för koncession), så bleve det säkerligen inga nybildningar. Detta bleve dock å andra sidan onödigt. Skulle ett behov av nya försäkringsgrenar uppkomma, kunde man säkert för framtiden liksom hittills räkna med att i första hand de bestående bolagen skulle sörja för att detta behov tillgodoses."²⁰

Därmed hade 1942 års försäkringsutredning erhållit ett slags branschens sanktion för principen om hårdare koncessionsvillkor. Utredningsförslaget kunde nu finslipas och ges en mera slutgiltig utformning.

Betänkandet. Försäkringsutredningen formulerade de materiella villkoren för koncession enligt följande (här bortses alltså från de formella kraven på bolagsordning och grunder): Koncession skulle ges om den planerade försäkringsrörelsen befanns vara "behövlig och därjämte ägnad att främja en sund utveckling av försäkringsväsendet". I motiven påpekades att det var ett viktigt samhällsintresse att försäkringsväsendet i fråga om organisation och arbetssätt var väl vuxet att tillgodose allmänhetens försäkringsbehov. De bolag som inte kunde fylla kraven på "behövlighet" och "sund utveckling" borde redan från början utestängas.

Den tillämnade försäkringsrörelsens behovlighet refererade till allmänhetens behov av försäkringsskydd. Allmänhetens behov utgjorde sålunda underlag för försäkringsbolagens verksamhet. Det var därför angeläget att försäkringsrörelsen inte byggdes ut i vidare mån än som svarade mot detta behov. En övermättad marknad kunde leda till dyrare försäkringar och en osund anskaffningsverksamhet. Därtill påpekade utredarna, och det med rätta, att allmänhetens försäkringsbehov inte var konstant utan förändrades med samhällsutvecklingen i övrigt.²¹

Det villkor som skulle vara avgörande för huruvida behov av ett nytt försäkringsbehov förelåg kallades för det kvantitativa villkoret. Den springande punkten i detta – allmänhetens behov av försäkringsskydd – preciserades dock aldrig.

Nästa moment i den materiella koncessionsprövningen var kvalitetsbedömningen eller tillämpningen av det kvalitativa villkoret: "Endast sådana företag, som bygga på sunda försäkringsprinciper och som avse att tillgodose ett ur det allmännas synpunkt legitimt intresse, äga anspråk på koncession. Förändringar i samhällsstrukturen, nya verksamhetsformer i näringslivet, den tekniska utvecklingen och liknande faktorer giva anledning till ständig omprövning huruvida försäkringsväsendets invanda arbetssätt och organisationsformer befinna sig i nivå med

tidens krav." Den kvalitativa prövningen tog sikte på "sättet att realisera det syftemål, som uppställts för verksamheten".²²

Utredarna uttryckte sig mycket allmänt och föga konkret och tycks ha haft svårt att värja sig mot följande cirkelresonemang: Behövlig är den försäkringsverksamhet, som grundar sig på allmänhetens behov; allmänhetens behov tillgodoses av den försäkringsverksamhet, som främjar en sund utveckling av försäkringsväsendet; den försäkringsverksamhet, som främjar en sund utveckling av försäkringsväsendet är den, som är behövlig.

Det var visserligen inte utredarnas mening att i detalj ange riktlinjerna för den framtida tillämpningen av dessa grundsatser för koncessionsprövning. Och utan att nämnvärt klargöra grundsatsernas innebörd menade man att uppkommande frågor borde lösas med hänsyn "främst till rådande sociala, ekonomiska och demografiska förhållanden".²³

Därefter fortsatte utredarna: "I detta sammanhang vill utredningen understryka, att inom de flesta branscher antalet bolag för närvarande är större än som erfordras ur behovstäckningens synpunkt. En reduktion är därför önskvärd. Det får anses som en angelägen uppgift för det enskilda försäkringsväsendets målsmän att söka åstadkomma en sådan reduktion." Här formulerades i klartext koncessionsvillkorens avgörande och övergripande motiv. Skulle förhållandena vara sådana att, ur försäkringstagarnas synpunkt, "en minskning av antalet bolag eller till och med en koncentration av verksamheten till en enda anstalt bör eftersträvas och åtgärder härför vidtagas från det enskilda försäkringsväsendets sida, böra dessa icke motverkas av det allmänna genom att koncession beviljas för nya företag". Utredarna fortsatte: "Uppenbarligen är det vid en dylik koncentration av ännu större betydelse än eljest att trygghet skapas för att verksamheten på bästa sätt tillgodoser försäkringstagarnas intresse."²⁴

Uttrycken "försäkringstagarnas intresse" och "ur försäkringstagarnas synpunkt" var liktydiga med allmänhetens behov av försäkring. Allmänhetens försäkringsbehov skulle i sin tur utgöra själva underlaget och ett nödvändigt villkor för försäkringsbolagens verksamhet. Som tidigare visats preciserades dock aldrig hur allmänhetens behov av försäkring skulle utrönas. När utredarna sålunda återopade försäkringstagarintresset saknade detta uttryck påtagbar precision. Och när utredarna menade att antalet försäkringsbolag var större än som erfordrades "ur behovstäckningens synpunkt", grundades detta påstående inte på en analys av

de faktiska försäkringsbehovens omfattning, utan på det faktum att vissa bolag arbetade med i allmänhet alltför höga omkostnader. Dessa bolag torde knappast tåla hårdare konkurrens. Det senare var i realiteten den viktiga utgångspunkten för resonemangen om de nya och mera restriktiva koncessionsvillkoren.

Koncessionsvillkorens krav på att den tillämnade försäkringsrörelsen skulle vara "behövlig och därjämte ägnad att främja en sund utveckling av försäkringsväsendet" antas därmed få följande innebörd: De existerande försäkringsbolagen uppmanades att på frivillighetens väg gå samman. En koncentration av det enskilda försäkringsväsendet ansågs nödvändig för att bolagens kostnader skulle kunna hållas inom rimliga gränser. Koncessionsvillkorens formuleringar var alltså indirekt en uppmaning till förbättrad effektivitet. Om bolagen var villiga till koncentration så skulle det allmänna inte motverka en sådan strävan. Lagens uttryck att "främja en sund utveckling av försäkringsväsendet" var således liktydigt med önskemål om höjd effektivitet genom koncentration. Uttrycket "behövlig" refererade i egentlig mening inte till allmänhetens behov av försäkring (en sådan analys saknades) eller till försäkringstagarintresset (om inte försäkringstagarintresse likställs med bolagsintresse). "Behövlig" skulle den försäkringsverksamhet uppfattas vara som inte kom att motverka det enskilda försäkringsväsendets strävan till koncentration. Med den kommande lagstiftningen skulle tillskyndare av nya bolag under lång tid framöver ej göra sig besvär.

När Åkesson i april 1946 presenterade försäkringsutredningens resultat inför Svenska Försäkringsföreningen och Försäkringsjuridiska föreningen betonade även han att antalet bolag var större än som erfordrades ur behovstäckningens synpunkt. En reduktion av antalet bolag var således önskvärd. Det var därför en angelägen uppgift för försäkringsväsendets målsmän att försöka åstadkomma en sådan. Åkesson avslutade sitt anförande: "Skulle jag till sist våga ställa en prognos för de närmaste två à tre åren beträffande försäkringsverksamheten i vårt land så skulle det bli den, att denna tid kommer att karakteriseras av ett stort antal fusioner mellan försäkringsbolag, innebärande ökad koncentration med ty åtföljande minskning av antalet fältorganisationer – alla åtgärder, som ligga helt i linje med försäkringstagarnas intresse."²⁵

Åkesson menade sig ha ställt en prognos. De försäkringsmän i auditoriet som haft nära kontakt med Åkesson – och de mycket få som personligen kände honom – uppfattade rimligen hans budskap om ökad kon-

centration som en uppmaning, ett påbud. Uppmaningen måste sättas i samband med den politiska debattens krav på ett effektivare försäkringsväsen. Den debatten hade fortgått åtminstone allt sedan Albert Hermanssons motioner i mitten av 1930-talet.

Nu – ett tiotal år senare – framförde Åkesson och 1942 års försäkringsutredning sitt program. Försäkringslagstiftningens speciella formuleringar i termer av behövlighet och ett försäkringsväsende i sund utveckling hade bestämda syften. Om bolagen strävade efter concentration och effektivitet, skulle det allmänna värna deras verksamhet och existens. Nybildningar av bolag skulle inte komma ifråga. Det var det reella interna budskapet. Utåt – i det officiella sammanhanget – ville man inte lägga sig i, och hade inte till uppgift att lägga sig i, försäkringspolitiska tråtor. Den försäkringsrättsliga språkdräkten var därför ett subtilt kamouflage för den internt intagna försäkringspolitiska ståndpunkten. Och uttrycken "behövlighet" och "ett försäkringsväsen i sund utveckling" passade synnerligen väl in i den offentliga diskussionen. De bolag som skulle få tillstånd att driva försäkring skulle – per definition och enligt gällande bestämmelser – bli de som var behövliga och kom att främja försäkringsväsendets sunda utveckling. Nu hade lagstiftarna skapat ett instrument för att påbörja en demontering av den försäkringspolitiska debatten.

4. Om skälighet

1942 års försäkringsutredning presenterade skälighetsprincipen (för livförsäkring) i dess juridiska form på följande sätt: "De i 9 § första stycket och 173 § första stycket omförmälda grunderna skola avse att trygga bolagets förmåga att dels fullgöra sina förpliktelser enligt ingångna försäkringsavtal," (soliditetsprincipen) "dels bereda försäkring till en med hänsyn till försäkringens art skälig kostnad" (skälighetsprincipen). Med "skälig kostnad" avsågs i specialmotiveringen "en kostnad som framstår såsom skälig gentemot försäkringstagarna med hänsyn till de tjänster försäkringarna innebära för dem."²⁶ Skälighetsprincipens formellt juridiska uttryck kan tydligen omformuleras på följande sätt: Det är de försäkringstekniska grunderna, dvs reglerna om premier, återbäring, vinst osv, som tryggar bolagets förmåga att bereda försäkring till skälig premie. Grunderna är bestämmande för bolagens vid varje tidpunkt gällande premier. Skälig tycks således den premie vara, som vid varje tidpunkt är gällande.

Det var rimligen inte utredarnas avsikt att skälighetsprincipens juridiska form skulle tolkas på detta snävt formella sätt.²⁷ Icke desto mindre

är följande frågor värda att ställas: Menade utredarna verkligen att man nu formulerat en princip med vars innebör man skulle kunna avgöra om en livförsäkringspremie var skälig eller ej; kunde man nu – försäkringsstagare lika väl som försäkringsbolag och tillsynsmyndighet – åberopa skälighetsprincipen och erhålla ett avgörande i frågan: Är livförsäkringens nuvarande pris skäligt eller oskäligt? Eller är ett omvänt synsätt mera klagande: Hade utredarnas formulering om att "försäkringarna skola erbjudas allmänheten till skäligt pris" i egentlig mening direkt med försäkringens prisnivå att göra?

Det är således av vikt att försöka fånga in den innebörd utredarna själva ville ge skälighetsprincipen. Vilka faktorer var avgörande för skälighetsprincipens framväxt, vilket eller vilka var skälighetsprincipens egentliga budskap, och slutligen, till vem eller vilka riktade utredarna detta budskap?

Redan i 1937 års försäkringsutredning behandlades frågan om skälighet. Professor Harald Cramér skrev i Utkast till försäkringstekniska bestämmelser rörande livförsäkring jämte motivering, den 10 november 1939 att livförsäkringsbolag skulle upprätta grunder, dvs förutberäkna premier, premiereserv, återköpsvärden osv, och att grundernas bestämmelser "skola avse att åstadkomma en sådan skötsel av bolagets verksamhet, att dettas förmåga att vid envar tidpunkt fullgöra sina förpliktelser så vitt möjligt tryggas, samtidigt som försäkring genom bolaget beredes till en skälig kostnad, vilket på skäligt sätt fördelas mellan olika försäkringsstagare". I motiven till dessa lagbestämmelser fortsatte Cramér: "Vid sidan av kravet på livförsäkringens soliditet står emellertid kravet på dess *billighet*." (understruket av Cramér) "Lagens bestämmelser böra syfta till att åstadkomma en sådan ledning av verksamheten, att samtidigt som försäkringens soliditet med alla till buds stående medel upprätthålles, kostnaden för försäkringen hålles inom skäliga gränser och även på skäligt sätt fördelas mellan olika försäkringstagare."²⁸

Cramér tänkte sig att kraven på skälig prisnivå och skälig fördelning av kostnaderna mellan olika försäkringstagare skulle tillgodoses genom reglerna om premieåterbäring och vinst "varigenom man efterhand korrigerar premiesättningen med ledning av det faktiska verksamhetsresultatet". Cramér igen: "Det slutliga nettopriset blir sålunda beroende dels av det faktiska förloppet av verksamheten och dels av ett invecklat och omfattande komplex av beräkningsregler för premier, fonder, premieåterbäring och vinst. För uppgörande av sådana regler kan man tänka

sig en mångfald olika system, vilka måste betraktas som a priori likvärdiga med hänsyn till soliditets- och billighetskraven.” Inget av dessa system, menade Cramér, kunde betraktas som mera rättvist eller försäkringstekniskt mera riktigt än de andra. De tekniska detaljbestämmelserna saknade i princip allmängiltighet.²⁹

Cramér var, tycktes det, av den uppfattningen att lagen visserligen borde uppta en allmän princip om billighet eller skälighet, men menade också att principen inte på förhand torde kunna konkretiseras eller preciseras genom bestämmelser i de försäkringstekniska grunderna, eftersom dessa försäkringstekniska system för beräkning av premier, återbäring eller vinst osv saknade allmängiltighet. Det ena systemet var, som påpekats, inte mera rättvist eller riktigare än de andra. På förhand kunde man således inte avgöra vilka de regler skulle vara – egentligen vilket det rätta priset var – varmed den allmänna principen om billighet/skälighet skulle preciseras. Och den nettopremie som räknades fram med hjälp av ett visst försäkringstekniskt system kunde därmed inte heller uppfattas som mera rättvis, riktig eller helt enkelt mera skälig, än den nettopremie som bestämts med ett konkurrerande försäkringstekniskt system som grund.

Poängen i Harald Cramérs resonemang var således att skälighetsprincipens kärna i egentlig mening inte borde formas kring försäkringens mer eller mindre riktiga pris. Cramér fixerade i stället frågorna om skälighet till bolagens skötsel och kostnadernas fördelning.

I detta sammanhang är det viktigt att påminna om att redan 1917 års lagstiftning, dvs den lagstiftning som var gällande fram t o m 1948, innehöll moment av skälighetskaraktär. Vid beräkning av premier och premiereserv i livförsäkring ansågs lagstiftningen böra tolkas så, att dessa beräkningar i grunderna skulle kompletteras med en omkostnadsplan. De beräknade kostnaderna i denna plan fick å ena sidan inte sättas lägre än som enligt vunnen erfarenhet kunde anses erforderligt (soliditetsprincipen). Å andra sidan skulle Konungen vara oförhindrad att vägra stadfästelse å omkostnadsplan som medgav högre kostnader än vad tillgänglig erfarenhet visat vara erforderliga. Det var de mest sparsamma bolagens erfarenheter i frågan som skulle vara normerande.³⁰

Resonemangen om pressade omkostnader, sparsam förvaltning genom effektivisering, rationalisering och bolagssammanslutningar var centrala, t o m helt avgörande, för framväxten av skälighetsprincipen. Och det var ju på dessa punkter socialdemokraten Albert Hermansson generellt hade riktat sin kritik mot det enskilda försäkringsväsendet.

Som tidigare visats hade han under 1930-talet krävt just sparsammare förvaltning, effektivare företagsledning, bolagssammanslagningar eller annan centralisering, sänkning av orimligt höga provisioner, om nödvändigt förstatligande m m. I den politiska debatten formulerades krav på en allmän effektivisering av försäkringsbolagens verksamhet. Nu, i 1942 års försäkringsutredning – delvis med början i 1937 års försäkringsutredning – försökte lagstiftaren svara på denna uppmärksamhet genom att poängtera principen om, i detta fall, livförsäkringens skälighet. Och Harald Cramér var mycket tidigt klar över att skäligheten borde ta sikte just på bolagens skötsel och på kostnadernas rättvisa fördelning mellan olika försäkringstagare.

Cramér tycks alltså ha varit den egentlige upphovsmannen till principen om skälighet. Inom 1942 års försäkringsutredning var det sedermera framförallt Filip Lundberg som formulerade sig kring principen. Utredningen hade ett förhållandevis omfattande arbete med Lundbergs olika promemorior och i en av dessa från januari 1944, var Lundberg säker på de problem, som det enskilda försäkringsväsendet stod inför: "Det är ett påtagligt intresse för det privata försäkringsväsendet att antalet företag minskas. Därigenom kunna omkostnaderna nedbringas. Minskningen bör dock icke drivas så långt, att konkurrensens stimulerande inverkan på utvecklingen reduceras." Filip Lundberg hävdade att bolagssammanslagningar – eller "amalgering av företag" som han uttryckte det – endast kunde framtvängas genom att verkligt hårda krav ställdes på företagen. Kraven skulle vara så vittgående att de helt enkelt inte kunde tillgodoses utan att företagsenheterna blev större och färre.

Filip Lundberg konkretiserade sitt resonemang: Mycket långtgående rationaliseringar var nödvändiga. Inkassoverksamheten borde centraliseras – vissa bolag hade redan infört centralt inkasso genom postgiro – och en radikal nedskärning av fältorganisationerna ansågs nödvändig. Vidare borde fältmännen arbeta med förenklade metoder och samtidigt borde den enskilde fältmannen ges ett större arbetsfält. Därutöver borde provisionersättningarna minskas och kvalifikationerna bli högre hos den genomsnittlige fältmannen. Priset på försäkringen, avseende dels premien och dels den service försäkringsbolagen kunde erbjuda, kunde näppeligen bli skäligt så länge man inte lyckades bryta de krafter inom försäkringsverksamheten som försökte motarbeta en ändring i den riktning som här föreslogs.

Inom skadeförsäkringen, menade Lundberg, var skärpt konkurrens genom låga premier och god kundservice det mest verksamma medlet

för att avlägsna de allt för små bolagen. ”I livförsäkring är detta icke genomförbart”, dvs konkurrens genom olika premier, ”här träder istället för premiekonkurrens fordran på trång omkostnadsplan. Man torde med en ändrad livförsäkringslagstiftning komma att införa fordran på skälighet. Kan man genom rationalisering i större enheter nöja sig med en trängre omkostnadsplan och därigenom få försäkringens nettopris lägre, är det icke skäligt att en avsevärt bredare omkostnadsplan konserveras till följd av oekonomisk splittring av verksamheten.”

För att påskynda utvecklingen rekommenderade Filip Lundberg i första hand samadministration mellan bolagen; aktieköp blev däremot i regel en allt för kostsam väg, och dessutom tillämpligt endast i undantagsfall. ”Försök i stället att på förhandlingens väg åvägbringa en eller ett par mäktiga företagsenheter genom samadministrationen, utnyttja sedan den starka ställningen för att nödga övriga företag i branschen att göra motsvarande koncentration för att kunna bevara livet! Sök samtidigt med en självständig, slagkraftig fackpress åstadkomma en verklig kritik mot förefintliga och uppkommande osundheter eller svagheter: Förbered lagbestämmelser, vilka gynna en effektivisering av försäkringsväsendet!”³¹

Lagstiftningen – särskilt genom skälighetsprincipens fordran på en trång omkostnadsplan och vissa andra åtgärder – uppfattades av Lundberg som ett mycket verksamt medel för att driva fram ett effektivare försäkringsväsen. Skälighetsprincipen skulle sätta press på kostnaderna – de mest välskötta företagen skulle bli de vägledande – en trång omkostnadsplan skulle tvinga företag till samadministration, som i sin tur skulle lägga grunden till större och färre enheter. Därav den lundbergska rekommendationen: ”Förbered lagbestämmelser, vilka gynna en effektivisering av försäkringsväsendet!”

Filip Lundberg tycks alltså ha varit den i 1942 års försäkringsutredning som vidareutvecklade de idéer som Harald Cramér formulerade redan 1939. I sak tycks de ha varit ense: principen om skäligheten skulle främst koncentreras på frågor rörande bolagens skötsel.

Filip Lundbergs syn på skälighetsprincipen kompletterades av hans inställning till de mera restriktiva kraven på koncession. Kraven på samgåenden, större och färre enheter samt ett effektivare försäkringsväsen ansågs inte förenliga med en utveckling inom försäkringsrörelsen som gick i riktning mot fler enheter genom nybildningar. Visserligen skulle koncessionsvillkoren komma att värna de redan befintliga bolagen från yttre hot genom nyetableringar, men de existerande försäkringsbolagen

skulle i stället pressas av de effektivitetskrav som skälighetsprincipens reala innehåll gav uttryck för.

En kompletterande tolkning av skälighetsprincipen framfördes av aktuarien i Framtiden, fil dr Karl-Gustav Hagstroem, vid försäkringsutredningens konferens med livförsäkringsbolagen i början av 1944. Skälighetsprincipen syntes, menade Hagstroem, vara en konsekvens av de krav som tidigare ställts av den nuvarande försäkringslagen. Den djupare motiveringen till principen om skälighet fick väl sökas i den omständigheten att tillstånds- eller koncessionssystemet medförde "ett faktiskt monopol för försäkringen, ett slags tröghetsmonopol, som hejdar den konkurrens vilken eljest anses kunna reglera prisbildningen i ett fritt näringsliv". Under sådana omständigheter, ansåg Hagstroem, kunde det anses motiverat att "staten genom lagstiftning hävdar allmänhetens intresse gentemot ett enskilt intresse för maximal profit".³²

Skälighetsprincipen uppfattades alltså i första hand som ett substitut för den effektivitets- och därmed prisreglerande uppgift som annars konkurrensen mellan bolagen hade att svara för. De nya restriktiva koncessionsvillkoren skulle självfallet ytterligare förstärka det enskilda försäkringsväsendets "tröghetsmonopol". Än mer betydelsefullt torde det därför ha varit för utredarna att ge skälighetsprincipen ett sådant innehåll att den kunde användas som instrument för förbättrad effektivitet, i synnerhet som omkostnadsbesparingar ansågs nödvändiga.

Principen om skälighet fokuserade alltså, som Harald Cramér redan mot slutet av 1930-talet noterade, primärt på bolagens skötsel. Och det var en försäkringspolitisk nödvändighet för bolagen att vidta åtgärder som kunde minska den politiska uppmärksamhet som – med rätt eller orätt – riktades mot mer eller mindre vanskötta försäkringsföretag. För ledande försäkringsmän var det av vikt att eliminera det försäkringspolitiska trycket. Denna senare tanke uttrycktes fullt och klart av Skandias Ivar Sjögren. (Sjögren stod för övrigt personligen mycket nära Filip Lundberg och Åkesson.) I samband med att försäkringsutredningen hade kallat till ett sammanträde rörande koncessionsbestämmelserna påpekade Sjögren att när försäkringsbolagen undan för undan förvärvade bättre vitsord – underförstått genom en allt mer effektiv organisation – då först skulle också socialiseringsplanerna effektivt kunna förhindras.³³

Åkessons inställning till skälighetsprincipen kommer endast till uttryck i några spröda handanteckningar, som utgör kommentarer till en prome-

moria av Filip Lundberg från slutet av 1944. Lundberg menade att reformer inom anskaffningsverksamheten och premieuppbörden svårigen kunde genomföras av ett enskilt företag. Reformen för ett reducerat anskaffningstryck fordrade samverkan bolagen emellan. Åkesson kommenterade Lundbergs samverkanspropå på följande sätt: "Om denna samverkan inte kan åstadkommas? Hur skall då skälighetskravet realiseras? Skall det uteslutande bero på bolagen, eller skall det ankomma på tillsynsmyndigheten att ingripa? Men då åstadkommes ju samverkan genom tvång?"

Åkesson hade uppenbara svårigheter med att finna en fast punkt för principen om skälighet. På vad sätt, frågade han, skulle inspektionen kontrollera att kravet på skälighet uppfylldes? Åkesson svarade själv: Inspektionen fick väl se till att "premiegrunderna bli skäliga" och att "de verkliga omkostnaderna inte överstiga omkostnadsramen". Det senare var ju egentligen redan sedan länge en uppgift för inspektionen. Det förra försökte Åkesson precisera: Antag, fortsatte han, att kostnadsantagandena väljs lika inom alla storförsäkringsbolag (han bortsåg för enkelhetens skull från bolag som också drev liten försäkring). De bolag som arbetade i tätorterna, och därmed med lägre omkostnader, skulle alltså ge sina försäkringstagare lägre nettopremie genom högre återbäring. De bolag som arbetade i glesbygd, eller i mindre tätorter, och därmed med högre omkostnader, skulle erbjuda sina försäkringstagare högre nettopremie på grund av låg återbäring eller ingen återbäring alls. Åkesson antecknade vidare: "Men är detta skäligt? För mig synes det snarare vara motsatsen." Och om kostnadsantaganden redan från starten sattes olika för olika bolag, dvs genom (brutto-) premiedifferentiering, "då knäsettes oskäligheten redan från början".

Åkesson försökte hitta en lösning: "Jag skulle helst vilja komma till en sådan anordning att vinsten på omkostnadsantaganden, som uppstå hos vissa storförsäkringsbolag på grund av att de inrikta sig på utpräglade tätorter . . . skall komma hela storförsäkringsklientelet till godo. Jag anser frågan vara så viktig att vi måste söka lösa den, sedan vi nu förordat skälighetsprincipens lagfästande."

Åkessons tankar var synnerligen omvälvande. För att ge skälighetsprincipen någon som helst rimlig ny innebörd, tänkte han sig att livbolagens var för sig uppsamlade överskott skulle fördelas till samtliga livbolags försäkringstagare. Åkesson menade alltså att försäkringstagaren skulle drabbas av lika kostnader oavsett i vilket bolag han/hon tecknade sin försäkring. Åkessons resonemang måste ha uppfattats som alltför

radikalt. Om bolagens kostnader på antytt sätt skulle fördelas mellan bolagens försäkringstagarekollektiv, vilka skäl skulle då finnas för flera bolag?

Att ge principen om skälighet en reell innebörd utöver den traditionella uppgiften att verka som kostnads- eller allmän effektivitetskontroll tycktes omöjligt, åtminstone så länge inte skäligheten likställdes med principen om lika premier. Och vid en prövning av skäligheten kommer – lättare än vid en prövning av soliditeten – olika uppfattningar att stå mot varandra, menade Åkesson. Svaret härtill var uppenbart: "Man har inga i vanlig mening objektiva märken att gå efter."³⁴

Åkessons anteckning lät ovanligt uppgiven.

Betänkandet. Det allmännas intresse för en reglering av försäkringsverksamheten hade, menade utredarna, sedan gammalt främst knutits till livförsäkringens soliditet. Vid sidan av detta krav skulle nu också stå kravet på skälighet. I anslutning till frågor kring livförsäkringens tekniska bestämmelser ville utredarna starkt understryka att "försäkringarna skola erbjudas allmänheten till skäligt pris". I förstora framställdes således skälighetsprincipen som om den huvudsakligen och primärt hade med livförsäkringens pris att skaffa. Framställningssättet var, som tidigare framhållits, förledande.

För att kunna beräkna premierna för en livförsäkring måste man göra vissa antaganden om framtida ränta, dödlighet och kostnader. För att antagandena skall vara någorlunda på den säkra sidan införs vissa säkerhetsmarginaler. Det är tryggheten i soliditetsprincipen som kräver detta. Försäkringarnas premier beräknas alltså högre än som egentligen erfordras. Under normala förhållanden uppstår sålunda ett visst överskott på livförsäkringsrörelsen. Nu menade utredarna att detta överskott skulle återföras, eller, för att använda en kooperativ terminologi, återbäras till de försäkrade. De försäkrades verkliga kostnader skulle alltså motsvara erlagda premier med avdrag för uppburen vinst.

I betänkandet fortsatte utredarna: "För att en ekonomisk verksamhet av denna art skall framstå som skälig gentemot försäkringstagarna måste det krävas, att den ifrågavarande verkliga kostnaden kan anses utgöra ett rimligt pris för de tjänster, försäkringarna innebära för de enskilda försäkringstagarna." Liknande formuleringar återkommer i specialmotiven. Med "skälig kostnad" menades en kostnad som framstod som skälig gentemot försäkringstagarna med hänsyn till de tjänster försäkringarna innebar för dem. Något diffust skrevs alltså: För att livförsäkringsverk-

samheten skulle framstå som skälig skulle krävas att livförsäkringarna åsattes ett rimligt pris. I betänkandet kopplades skälighetsprincipen huvudsakligen till försäkringens pris, dock utan några som helst resonemang om kvantitativa kriterier.

Skäligheten preciserades på ytterligare en punkt: Samtidigt som bolagen skulle upprätthålla full soliditet skulle de – förutom att hålla försäkringarnas pris inom skäliga gränser – fördela kostnaderna på ett skäligt sätt mellan försäkringstagarna.³⁵

Därefter följer betänkandets mest centrala yttrande avseende skäligheten: ”I praktiken” – och det var ju i det praktiska försäkringsarbetet principen om skälighet skulle verka – ”kommer detta att innebära krav på att bolag skall iaktta sparsamhet med avseende på sina omkostnader samt tillämpa ändamålsenliga regler för fördelning av uppstående vinst mellan försäkringstagarna.”³⁶ Det är återigen effektivitetstanken som lyfts fram. Och det är just här, i ljuset av skälighetsprincipens och de nya koncessionsvillkorens framväxt, effektivitetstanken får innehåll. Skäligheten var en uppmaning till bolagen att arbeta med sparsam förvaltning. Särskilt omkostnadsplanerna – premie- och återbäringsgrundernas omkostnadsplaner – blev betydelsefulla. Och anskaffningskostnaderna fick bedömas efter det arbete som bolagen lade ner på livförsäkringens utbredning. Kundtjänsten – bolagens service – skulle vara väl anpassad till kundernas behov och kostnaderna stå i proportion till försäkringsbolagens tjänster. Företagens organisationer skulle hållas i tidsenligt skick och arbetsbesparande anordningar införas för att hålla förvaltningskostnaderna nere.

Effektivitetstanken kom också till uttryck i fråga om olika premienivåer: Inom ”varje försäkringsgren bör det vara de bäst skötta bolagens förhållanden, som bli vägledande för grundernas utformande”.³⁷ Den principen hade långt ifrån alltid varit gällande. Så sent som år 1938 begärde Folket och De Förenade att få anta grunder med lägre omkostnadsantaganden än t ex Framtiden och Trygg. Försäkringsinspektionen kunde inte godta de lägre antagandena, dvs lägre bruttopremier, tydligen av det enkla skälet att Framtiden, men kanhända i första hand Trygg, inte skulle ha klarat motsvarande grunder.³⁸ Det var alltså inte de mer välskötta företagen – med välskött förstås här helt enkelt det bolag som med i övrigt lika tjänster kunde arbeta med lägre kostnader – som var vägledande för premiesättningen. Försäkringsinspektionen ville inte ha en splittring mellan bolagen – här vägde sannolikt den försäkringspoli-

tiska aspekten tungt – vilket resulterade i att tillsynsmyndigheten agerade som värn för de svagare företagen.

Ledande försäkringsmän och utredare – Åkesson, Cramér, Lundberg, Sjögren, Eriksson m fl – var avgjort medvetna om att det enskilda försäkringsväsendet skulle nödgas till upprustning för att stå emot ett allt hårdare politiskt tryck; ändrad försäkringslagstiftning var ett medel att både på kort och lång sikt värna det enskilda försäkringsväsendets självständighet och politiska överlevnad.

Den försäkringspolitiska debatten hade således en avgörande inverkan på framväxten av såväl de strängare koncessionsbestämmelserna som den s k skälighetsprincipen. Den s k behovsprincipen hade till övergripande syfte att centralisera den enskilda försäkringsverksamheten. Det fanns redan tillräckligt många försäkringsbolag och man borde därför försöka förhindra nyetableringar. Resonemanget byggde i väsentliga delar på branschekonomisk effektivitet. Effektivitetstanken var också den bärande utgångspunkten för skälighetsprincipen, och de båda principerna kan uppfattas som försäkringsväsendets svar på den kritik som framfördes gentemot branschen såväl internt som externt.

I 1942 års försäkringsutredning framställdes skälighetsprincipen som om den var ett instrument som vid viss given tidpunkt kunde användas som mått på livförsäkringspremiernas storlek. Detta var knappast utredningsmännens egentliga intentioner. Principen skulle inte användas som ett direkt korrektiv av premienivån utan i stället uppfattas som en uppmaning till bolagen att effektivisera sin verksamhet, när nu branschen genom de nyare koncessionsbestämmelserna i stort sett skulle få leva sitt eget liv utan en hårdnande konkurrens från nyttillkommande bolag. Med lagstiftningen som medel skulle försäkringsbolagen mer eller mindre tvingas till samgåenden, centralisering och en mera rationell drift.³⁹

Idén om ett effektivare försäkringsväsen är alltså den grund varpå skälighetsprincipen vilar. Därutöver bygger skälighetsprincipen på två bärande försäkrings- och affärsetiska resonemang: (1) allt överskott inom livförsäkringsrörelsen skall återbäras till försäkringstagarna och (2) bolagens kostnader skall fördelas rättvist. Dessa två resonemang skulle i sin tur få avgörande konsekvenser på tre klassiska och idéhistoriskt intressanta dispyter inom svensk enskild försäkring: den stora principstriden mellan ömsesidiga bolag och försäkringsaktiebolag, frågan om det lämpliga i att driva skadeförsäkringsrörelse och livförsäkringsrörelse inom ett

och samma bolag samt förhållandet mellan s k stor och liten livförsäkring.

(1) Utredarna var, som visats, på det klara med att försäkringstekniken, t ex beräkningarna av premiernas storlek, vid en normal utveckling av livförsäkringsrörelsen skulle resultera i överskott. Detta låg i den valda teknikens natur. Därför borde, menade man, detta överskott bäras åter till försäkringstagarna. Principen var viktig. På livförsäkringsområdet hade nu utredarna klätt de äldre idéerna om ömsesidighet – och i viss mån Kooperation – i legala termer. Bakom dessa tankegångar låg en mer eller mindre uttalad önskan att svensk livförsäkring inte skulle tillåtas innehålla spekulativa inslag i termer av privat ekonomisk vinning; utdelning till aktieägare och garantier skulle inte tillåtas.

Striden mellan försäkringsaktiebolagen och de ömsesidiga bolagen var klassisk och flammade upp mot slutet av 1800-talet, när de ömsesidiga bolagen vann marknadsandelar inom livförsäkringsområdet. Motsvarande stridigheter fanns inom skadeförsäkringsrörelsen där parterna utgjordes av tariff- respektive nontariffbolagen – i stora drag en uppdelning i aktie- och ömsesidiga bolag. Inom aktiebolagsleden blev oron påtaglig när man inom försäkringsutredningens ram började att diskutera en uppdelning av vart och ett av de s k blandade bolagen – Skandia, Svea och Skåne – i ett skade- och ett livförsäkringsbolag. Framförallt kom denna oro till uttryck i Brand- och livförsäkringsaktiebolaget Svea i Göteborg, där vissa aktieägare mycket motvilligt förhandlade med inspektionen om en uppdelning av bolaget. Den springande punkten för dessa aktieägare var att den s k livränterörelsen dittills hade betraktats som en aktieägarnas egen affär.⁴⁰

Även inom de ömsesidiga bolagen fanns det emellertid privatekonomiska intressen att bevaka. Så t ex var Svenska Liv praktiskt taget en privat angelägenhet för familjen Fredrik Lambert-Meuller.

De tidvis mycket ansträngda förhandlingarna resulterade slutligen i att de blandade bolagen Skandia, Svea och Skåne mer eller mindre frivilligt delade sin verksamhet på ett skade- och ett livförsäkringsbolag. Det är sannolikt att förhandlingarna kom att underlättas och påskyndas av den försäkringspolitiskt hotfulla situation som bolagen befann sig i, särskilt under mitten av 1940-talet.

(2) Resonemanget kring den rättvisa kostnadsfördelningen fick också konsekvenser för uppdelningen av de blandade bolagen. Med skälighetsprincipens lagfästade skulle försäkringsbolagen bli förhindrade att blanda samman kostnader från skade- respektive livförsäkring. Principen

pen bygger till lika delar på affärs- och försäkringsetisk argumentering. Affärsetiskt skulle livförsäkringsrörelsen leva ett eget ekonomiskt liv genom att inte tillåtas vare sig lämna till eller ta ekonomiska bidrag från skadeförsäkringsrörelsen. Samtidigt kodifierades en i egentlig mening gammal försäkringsetisk tanke, som gick ut på att varje slag av försäkringsverksamhet skulle klara sin ekonomiska utjämning med egna medel.

Argumenteringen kring den rättvisa kostnadsfördelningen fick ytterligare konsekvenser. Som tidigare påpekats fanns det skillnader mellan stor och liten försäkring. Nu menade utredarna att det inte kunde betraktas som rimligt att dessa försäkringar åsattes olika bruttopris. Kravet på rättvis kostnadsfördelning – som ett resultat av skälighetsprincipen – ledde till att uppdelningen i stor och liten försäkring försvann, dock först i och med 1955 års grunder.⁴¹

De olika linjerna i argumenteringen kring skälighetsprincipen kan åskådliggöras av följande bild.

Skälighetsprincipen

Principen om	Branschekonomisk argumentering	Etisk argumentering	Principens konsekvenser på
Skälighet	Effektivitet		Ömsesidighet resp aktiebolagsform
		Återbäring till försäkrings-tagarna	
		Rättvis kostnadsfördelning	Skade- och livförsäkring i samma bolag
			Stor resp liten försäkring

Därmed har skälighet och de föreslagna koncessionsbestämmelserna redovisats utifrån ett försäkringspolitiskt perspektiv. Principerna hade sina klart markerade syften och bakom framväxten av utredarnas resultat kan man tydligt spåra det politiska hotet och minnet av 1930-talets akuta ekonomiska bekymmer. Filip Lundbergs ord från slutet av 1930-talet ägde giltighet långt in på 1940-talet: Det gällde att driva utvecklingen därhän att väntade ändringar i lagstiftningen och i tillsynen "bliva en hjälp till självhjälp och alltså icke komma att bringa enskilda företag i oöverkomliga svårigheter". För Lundberg var dessa svårigheter av både politisk och ekonomisk natur och gällde det enskilda försäkringsväsendet i sin helhet.

KAPITEL 6

Ty nu gäller det livet

1. *Tiderna ovissa – Wigforss hotar*

Mot slutet av 1944 övertog Iwar Sjögren efter Pär Ulmgren den högsta ledningen av försäkringsaktiebolaget Skandia. O A Åkesson sände i handskrift en lyckönskan till Sjögren, som i ett brevkort svarade: "Som du nog förstår känns det förenat med inte så lite ansvar att i dessa dagar övertaga ledningen för Skandia. Tiderna äro ovissa, Wigforss hotar och överhuvudtaget ser det inte behagligt ut åt vilket håll man sig vänder. Men jag har trogna vänner inom bolagen och sen kan man inte göra annat än sitt bästa . . . Det gläder mig mycket att Du sitter som min tillsyningsman och jag vet att jag kan komma och öppet resonera med Dig om förhållandena om så skulle anses lämpligt och erforderligt . . ."

Iwar Sjögrens brevkort är signifikativt. Det visar på de mycket nära band som fanns mellan försäkringsinspektionens högsta ledning och vissa ledande försäkringsmän. I flertalet bolagsledningar kunde man säkert ge uttryck för samma oro som Sjögren summerade i orden "Wigforss hotar", och finna en uppenbar trygghet i att ha Åkesson som "sin tillsyningsman". Och O A Åkesson själv benämnde Iwar Sjögren som "den gamle vännen Iwar", som han känt i 45 år. Det är därtill inte uteslutet att just Skandia var det bolag som tog initiativ, eller åtminstone förordade Åkesson som chef för inspektionen. Så kom då år 1930, då den förre chefen P G Laurin lämnade inspektionen, skriver Åkesson i ett handskrivet tacktal i samband med uppvaktning vid sin egen förestående pensionering år 1952; Åkesson fortsätter: "Jag betraktar det alltså som mycket egendomligt att valet skulle falla på mig. Och det hade det säkerligen inte gjort om inte tanken härpå på ett eller annat sätt uppkommit och slagit rot inom Skandias ledning."¹

För det enskilda försäkringsväsendet skulle åren 1944 och 1945 bli kulmen på den försäkringspolitiska debatt, som inleddes med den socialdemokratiska riksdagsmannen Albert Hermanssons motioner 1935 och 1936. 1942 års försäkringsutredning arbetade fortfarande med formule-

ringarna kring bl a skälighetsprincipen och de nya koncessionvillkoren. Ytterligare en utredning – 1945 års försäkringsutredning – kom att tillsättas som ett resultat av en ovanligt lång och intensiv debatt i riksdagen 1945. Tjänstepensionsfrågan penetrerades och resulterade, som visats, i att Liv-Thules propåer stoppades samtidigt som de grundläggande intentionerna för framtida tilläggpensionering fastslogs – den första fasen i tjänstepensionsfrågan, och kanhända den viktigaste, var över, och försäkringsinspektionens chef, O A Åkesson, hade även här spelat en betydande roll. Vid denna tidpunkt reorganiserades Svenska Brandtariff-föreningen – i stort ett verk av Pär Ulmgrens i Skandia agerande. Den inom skadeförsäkringsrörelsen omfattande utredningen om civilriskernas tarifiering – med frågor om bl a premiernas differentiering – arbetade alltså jämt. Vissa brandförsäkringsbolag oroade marknaden med premiesänkningar och vissa bolag hade nyss erhållit, eller önskat erhålla, ny eller utvidgad koncession.

Parallellt med de offentligt tillsatta utredningarna skulle ytterligare för försäkringsbolagen interna utredningar arbeta. Kvar stod nämligen branschens mest påtagliga och allvarliga hot: i Arbetarrörelsens efterkrigsprogram, de 27 punkterna, från 1944 skrevs svart på vitt att det enskilda försäkringsväsendet skulle förstatligas. Och kravet uppfattades som villkorslöst. Förstatligandefrågan mynnade ut i den massiva attacken mot försäkringsbolagen i riksdagen 1945.

Med benäget bistånd från försäkringsinspektionen hade försäkringsbolagen godtagbart klarat 1930-talets ekonomiska kris, men hade den ännu i gott minne. Den politiska anstormningen däremot, var alltså långt ifrån till ända. Och en praktiskt taget samlad försäkringsrörelse uppfattade de socialdemokratiska propåerna gentemot försäkringsväsendet som en inom arbetarrörelsen enhetligt styrd attack. Redan under 1930-talets mitt höjdes, som visats, varnande röster för att en socialdemokratisk regering skulle inskränka på försäkringsbolagens rörelsefrihet.²

De ledande försäkringsbolagen fick nu till uppgift att "med alla till buds stående medel söka förhindra den obotliga skada, som . . . skulle . . . tillfogas hela vårt samhälle, om det fria försäkringsväsendet klädes i statlig tvångströja". Det gällde att "rätt utnyttja den tid, som ännu återstår, för stärkandet av försäkringsväsendets försvarsberedskap".³ Interna utredningar i rationaliseringsfrågor ansågs nödvändiga. Detsamma gällde diverse omorganisationer, fusionssträvanden, sänkta premier och kanske särskilt: försäkringsväsendet måste använda sig av den

moderna reklam- och propagandaapparaten, "ty", som man uttryckte det, "nu gäller det livet".⁴ Och avsikten med det senare var att klargöra det privata försäkringsväsendets fördelar och förtjänster och därigenom stärka dess ställning hos den allmänna opinionen. Knut Ewerlöf, riksdagsman för högerpartiet och konsultativt statsråd i beredskapsministerien, uttalade sig i klartext inför Svenska Försäkringsbolags Riksförbund: "Propagandan bör hava politisk syftning utan att framträda i politisk form."⁵

Försäkringsbolagens försvarsåtgärder kom alltså att intensifieras och mot kravet på ett förstatligande ställdes två frontlinjer. För det första: interna utredningar för ett effektivare försäkringsväsen och därmed indirekt en underminering av förstatligandets kanhända viktigaste argument: bolagens bristande effektivitet. För det andra: propaganda som medel för att påverka den illasinnade opinion som inte hade förstått värdet av ett fritt försäkringsväsen.

Fram till början av 1930-talet hade det enskilda försäkringsväsendet orot sig mindre för ett eventuellt förstatligande av den egna verksamheten, och mera för de allmänna försäkringarnas utbredning. Kring sekelskiftet stiftades en första sjukkasselag och en lag om olycksfallsersättning till följd av skada i arbete, arbetarskyddet reformerades under 1910-talet samtidigt som grunderna lades för den första allmänna folkpensioneringen. Under 1920-talet och in på 1930-talet stod arbetslöshetsförsäkringen i fokus.⁶ Exemplet olycksfallsförsäkringen från seklets början betraktades inom den enskilda försäkringsrörelsen som "en liten socialförsäkringsunge, som lätt torde åstadkomma rätt mycket oreda och förargelse, men svårligen nytta motsvarande den dyrbara apparaten". Men denna "ledsamma möjlighet" till trots, hade erfarenheter från Tyskland visat, menade man, att t o m en omfattande allmän försäkring kunde ge det enskilda försäkringsväsendet, "om ock under hvarjehanda förskjutning-
ar och anpassningar", en allt kraftigare utveckling.⁷

Även om det enskilda försäkringsväsendet kunde se sig allt mera kringskuret av ett tilltagande statligt engagemang menade man sig sålunda också kunna dra nytta av en växande allmän socialförsäkring.

Problematiken blev dock snart en annan. Mot mitten av 1930-talet blev det än viktigare att uppmärksamma det direkta politiska hotet mot försäkringsbolagen själva. Från 1935 till 1945 riktades de politiska attackerna alltså inte huvudsakligen mot en utvidgning av den allmänna för-

säkringen utan mera – som bolagen uppfattade debatten – mot den verksamhet som de enskilda försäkringsbolagen själva svarade för.

Och försäkringsbolagen agerade därefter. Man fann snart att bolagen inte var tillräckligt väl rustade i organisatoriskt hänseende. Ett första embryo till Svenska Försäkringsbolags Riksförbund hette typiskt nog Monopolkommittén – kommittén tillsattes för att förhindra en statlig monopolisering av det enskilda försäkringsväsendet. År 1937 kunde riksförbundet stadgeenligt starta sin verksamhet med uppgift att tillvarata bolagens intressen. Ett centralt motiv för förbundets bildande var att så långt som möjligt förhindra ett ökat statsmaktsinflytande och man menade att det skulle krävas mer omtanke än tidigare för att hålla rågången fri mellan den privata företagsamheten och offentliga ingripanden. Man fann det också lämpligt att ändra namn på Svenska Livförsäkringsbolags Direktörsförening till Svenska Livförsäkringsbolags Förening samtidigt som bolagens pressbyrå namnändrades till Svenska Försäkringsbolags Upplysningsbyrå.

Den politiska uppmärksamhet som visades det enskilda försäkringsväsendet påverkade bolagens argumentering i det dagliga arbetet. Så t ex menade Städernas att den kombinerade försäkringen skulle vara lämplig därför att lanseringen skulle kunna sänka premienivån och därigenom uppfattas som ytterligare en rationalisering. Och samarbetet med försäkringsinspektionen blev allt mera nära – ja, intimt – för varje ny offentlig försäkringspolitisk yttring. I ett flertal frågor agerade bolagen hand i hand med inspektionen med, som de tyckte, hela försäkringsväsendets bästa för ögonen. En fråga gällde bl a den s k vinstpolitiken och resonemangen kring det sjunkande ränteläget och därav följande svårigheter. Frågorna var känsliga för de bolag som hade dålig ekonomi. En ändring av grunderna var nödvändig, vilket resulterade i att vinsttilldelningen till försäkringstagarna försämrades eller helt uteblev. Grundändringar kunde de mera solida försäkringsbolagen sannolikt klara sig utan, men sådana godtogs trots allt därför att det även låg i deras intresse att inte skjuta de sämre lottade bolagen i sank. Utan grundändringar skulle dessa senare bolag annars tvingas till nedsättning av försäkringsbeloppen – i värsta fall skulle de tvingas till likvidation.

En annan fråga gällde tjänstepensioneringen där ett tiotal bolag tillsammans med inspektionen i branschens intresse agerade i kamp mot Liv-Thule för att inte sprida tjänstepensionsförsäkringen på fler händer än alldeles nödvändigt.

I flertalet frågor kan man alltså säga att bolagen fann varandra – detta gällde organisatoriska frågor, relationerna till inspektionen, till viss del i fusionssträvanden, i synnerhet i lagstiftningsfrågorna inom ramen för 1937 och 1942 års försäkringsutredning och slutligen i utredningar av mera inofficiell karaktär.

2. *Tvåfrontsförsvaret förbereds*

I ett tal i december 1942 inför Svenska Försäkringsbolags Riksförbund påpekade Bertil Nyströmer, Thule, vikten av förenkling och effektivisering av kontorsorganisationen. Föredraget, som berörde frågor från personalkostnader och de anställdas omvårdnad till skrivmaskiners tabulatorinställning och användning av dikteringsmaskin, avslutades med ett förslag om att försäkringsbolagen borde tillsätta ett gemensamt organ för rationalisering av kontorsverksamheten.⁸ Inom riksförbundet kom frågan snart att utvidgas till en fråga om de svenska försäkringsbolagens efterkrigsprogram. Pär Ulmgren redovisade i förtrolig promemoria att den offentliga kritik som riktats mot försäkringsverksamheten före krigsutbrottet, vilken bl a kommit till uttryck i direktiven till 1937 års försäkringsutredning, inte hade förstummats. Tidningspolemik och nya motioner hade väckts i riksdagen. ”Tyvärr måste man fastställa, att den oförståelse – för att inte säga ovilja – som under förkrigsåren förspordes mot det privata försäkringsväsendet alltjämt kvarstår. Det är att räkna med att detta förhållande kan komma att utnyttjas av dem, som av politiska skäl önskar komma vår verksamhet till livs. Det ligger nära till hands, att den fara, som otvivelaktigt hotar det fria näringslivet och den enskilda företagsamheten överhuvud under de tider, som stunda efter krigstillståndets hävande, icke kommer att lämna försäkringsväsendet obört.”⁹

I november 1943 var den allmänna inriktningen klar inom riksförbundets arbetsutskott: en utredning kring socialiseringsfrågan skulle påbörjas, en effektivisering av och högre aktivitet inom upplysningsbyråns verksamhetsområde skulle komma till stånd, en noggrann uppföljning av dagspressen var nödvändig och arbetet inom livförsäkringsrörelsen skulle fortsätta för att den på ett tillfredsställande sätt skulle fylla sitt samhällseliga och sociala ändamål.¹⁰

Flera frågor ansågs alltså angelägna. I och med att 1942 års försäkringsutredning hade kommit igång med sitt arbete kunde man dock lägga ner den inom Svenska Livförsäkringsbolags Förening verkamma utredning som hade med de försäkringstekniska bestämmelserna i lagen om för-

säkringsrörelse att göra. I denna interna utredning satt bl a professor Harald Cramér, Filip Lundberg och Nils Josef Ekwall, dvs tre av de ledamöter som också ingick i 1942 års försäkringsutredning. Dessutom satt en intern branschutredning – kallad utredningskommittén – för revision av agentöverenskommelsen. I juni 1942 hade en kostnadskommitté tillsatts för översyn av kostnaderna inom de skilda branscherna och därtill en statistikkommitté med särskilda uppgifter inom brandförsäkringen. Inom riksförbundet tycks man ha varit överens om att 1942 års försäkringsutredning huvudsakligen skulle ägna sig åt livförsäkringsfrågor – så skedde också till stora delar. Därför utgick de mera initierade inom förbundet från att en offentlig utredning inom åtminstone skadeförsäkring skulle återupptas efter kriget. Det var alltså angeläget att försöka förbereda sig på en sådan utredning i form av bl a materialinsamling, interna utredningar, som kunde visa på förbättrade omkostnadstal och eventuella jämförelser med försäkringsverksamhet i utlandet.¹¹

Arbetet inom riksförbundets ram tycks dock inte ha tagit ordentlig fart. Därför agerade i början av 1944 en mindre grupp försäkringsmän för att få till stånd ett mer konkret förslag angående försäkringsväsendets efterkrigsprogram. Det var Skandias Pär Ulmgren, De Förenades Filip Lundberg och Liv-Thules Ragnar Blomquist som i januari 1944 samlades för att ventilera bolagens efterkrigsproblem. Ett övergripande hot, menade man, var återigen de senare årens krav på förstatligande, och man erinrade sig den utredning som tidigare gällde bryggerinäringen: den kungliga kommitté som arbetade med den frågan hade erhållit nödvändiga uppgifter om den branschens kostnader och detaljer i övrigt, vilket till sist hade övertygat utredarna om att verksamheten var välskött. Därmed hade det inte funnits anledning till förstatligande.¹² Från försäkringsbolagens sida blev liknande resonemang centrala: det gällde nu att kunna visa att försäkringsbolagen var välskötta, och om inte, se till att de så blev.

Ulmgren, Lundberg och Blomquist var överens om inriktningen inom försäkringsbranschen: för livförsäkringsrörelsens del skulle det räcka med två eller tre bolag inom folkförsäkringen och mellan tre och fem bolag inom stor försäkring. Fusioner skulle alltså bli nödvändiga. En klyvning av de blandade bolagen Skandia, Svea och Skåne i en liv- och en skadeförsäkringsrörelse borde komma till stånd trots en del uppenbara svårigheter. De stora fältorganisationerna borde minskas och de bolag som skulle verka på marknaden borde bearbeta hela landet och inte endast de delar som ansågs ge de största försäkringarna; om inte detta

senare kunde arrangeras borde bolagen samarbeta inom olika landsändar. Omkostnadsfrågorna var särskilt känsliga, speciellt som vissa bolag hade alltför hög omkostnadsbelastning. Rationaliseringar var av nöden och borde avse kontorsorganisationen, förbättrad industristatistik och statistiskt material som rörde kostnadernas fördelning på olika branscher – särskilt viktig var kostnadernas fördelning mellan liv- och skadeförsäkringsrörelse. I dessa rationaliseringsfrågor skulle bolagen samarbeta – bolag som använde hålkortsmaskiner ansågs ha vissa gemensamma intressen och detsamma gällde för bolag som använde skademasystem. Och återigen pekades på att antalet försäljare var alldeles för högt.

Det ansågs alltså vara synnerligen angeläget att genom rationaliseringar minska på kostnaderna för att därigenom på sikt minimera floran av argument för ett förstatligande. Anpassningen till den försäkringspolitiska diskussionen var uppenbar. Dessutom noterades: "Med den politiska inställning som för närvarande råder mot försäkringsverksamheten, vilken ju anses i viss grad social, kan det måhända bli nödvändigt att begränsa utdelningen från aktiebolagen till ungefärligen vad som varit vanligt under senare år eller före världskriget. Några gratisemissioner av aktier kan också anses vara utmanande. De band, som härigenom skulle läggas på aktiebolagen, skulle givetvis komma att trycka hårt, men det är måhända klokt att dock vidtaga ovannämnda begränsningar beträffande utdelning m m . . . Det blir givetvis en provosten, om de gemensamma intressena kunna råda över den mera individuellt egoistiska inställning, som helt naturligt är ledande för företagets verksamhet för närvarande."¹³

Vilka bolag skulle nu delta i detta arbete och hur skulle arbetet organiseras? Å ena sidan prövades om inte en kärna av bolag skulle vara det riktiga. Skandia, Svea, Skåne och Thule skulle gå i spetsen för att därmed tvinga de andra att följa efter. Å andra sidan argumenterades för ett gemensamt utredningsinstitut för alla bolag, åtminstone för tariffbolagen, i vilket en handfull personer med lämplig kompetens inom ekonomi och revision skulle kunna arbeta; ett namn som dåvarande docenten Sune Carlsson föreslogs ingå i denna utredningsgrupp. Institutet skulle lämna upplysningar till den sittande försäkringsutredningen och relativt neutralt kunna föreslå de olika bolagen vilka åtgärder som de i olika sammanhang borde vidta.

I syfte att fortsätta dessa diskussioner samlades under mars 1944 en något utvidgad grupp försäkringsmän för att försöka ta ställning till frå-

gan om ett utredningsinstitut i likhet med Grosshandelns, Detaljhandelns och Industriens Utredningsinstitut. Men gruppen kom inte till klarhet. Hur skulle man agera gentemot non-tariffbolagen, hur skulle verksamheten finansieras, borde inte arbetet utföras inom Svenska Försäkringsbolags Riksförbund och vore det kanske ändå inte bäst att begränsa försäkringsverksamhetens efterkrigsproblem till en trängre krets bolag? Först mot slutet av mars avancerade frågan. Och nu hade man fått klart för sig Arbetarrörelsens efterkrigsprogram och punkten om försäkringsväsendets förstatligande. Hotet var ett faktum. Under april månad fastställdes bolagens inriktning med förslag till arbetsplan. Försäkringsbolagens eget efterkrigsprogram började ta form.¹⁴

Utredningsspörsmålen som konkretiserades i punktform skulle bli mycket omfattande: hur utövades försäkringstagarnas inflytande i försäkringsbolagen, vilket inflytande hade aktieägarna i aktiebolagen och de s k garanterna i de ömsesidiga bolagen, vilka olägenheter och fördelar skulle ett ökat försäkringstagarinflytande medföra, vilken sammansättning hade bolagens styrelser, hur användes bolagens överskott, hur fördelades förvaltningskostnaderna, hur såg kapitalförvaltningen ut, hur var lönenivån inom enskild försäkringsrörelse i jämförelse med andra näringsgrenar, hur stora var chefslönerna och ombudslönerna, på vad sätt manifesterade sig den osunda konkurrensen, vilka principer gällde för premiesättning osv? Parallellt med dessa studier skulle jämförande rapporter lämnas beträffande utländsk verksamhet – den s k monopolkommittén från 1930-talet hade ju redan samlat in väsentliga data på detta område. Den främsta inriktningen för utredningarna var försäkringsverksamheten ur effektivitetssynpunkt, frågan om skäligen premier och försäkringsbolagens soliditet. "Undersökningarna rörande svensk privatförsäkring torde böra omfatta samtliga förekommande branscher och ej begränsas enbart till sådana försäkringsgrenar, som äga motsvarighet inom statlig verksamhet. Anledningen härtill är dock icke närmast att skaffa material för belysning av den förevarande frågan, statsdrift contra privat verksamhet, utan dessa undersökningar erfordras främst på ett annat område, nämligen de utredningar, som avse att belysa halten av den kritik, som under sista årtiondet riktats mot svensk försäkringsverksamhet, och att läggas till grund för reformer och förbättringar på olika områden."¹⁵

Samarbetet med den pågående 1942 års försäkringsutredning var intimt. Filip Lundberg, som tillsammans med Harald Cramér var de skrivande i försäkringsutredningen, gav bolagen i promemorieform uppgif-

ter om i vilken riktning bolagen skulle rationalisera. För att bolagens egen rationaliseringskommitté skulle göra nytta måste bolagen "reservationslöst ställa hela sin administration och allt material till förfogande" för en allsidig och förutsättningslös utredning angående bolagens struktur och arbetsmetoder. De förslag som de kommitterade kom fram till "måste eftersträva maximum av effekt, varigenom också skapas de bästa möjliga förutsättningar för ett försvar mot de angrepp, som riktas mot det privata försäkringsväsendet". Lundberg fortsatte: "Halvmesyror och smärre justeringar båda föga. I den mån full effekt ej står att vinna inom ramen för den nuvarande bolagsbildningen, torde man få räkna med samarbete i större enheter eller fusioner."¹⁶

Den mera tongivande ledamoten i 1942 års försäkringsutredning gav nu direktiv till den utredning som inom livförsäkringsbolagen skulle arbeta med rationaliseringar: skär ned antalet ackvisitörer radikalt, utmönstra olämpliga och onödiga tariffer, motverka de för tidiga annullationerna och nedbringa bolagens förvaltningskostnader. Skälighet och effektivitet var nyckelord som Lundberg och de övriga ledamöterna i försäkringsutredningen höll på att inplantera i förslaget till den kommande försäkringslagstiftningen. Vid samma tidpunkt gav Lundberg bolagen en fingervisning om hur de skulle tillmötesgå de framtida kraven och därigenom försöka att undvika hotet om ett förstatligande.

Under mitten av 1944 konkretiserades också planerna på en sammanslagning av tarifföreningarna för de s k bibranscherna. Brandtarifföreningen var den mest inflytelserika föreningen bland brandförsäkringsbolagen. Bibranscherna hade var för sig olika tarifföreningar som Tarifföreningen för ansvarighets-, glas-, inbrotts-, resgods- och vattenledningsskadeförsäkring, Tarifföreningen för olycksfalls- och sjukförsäkring, Svenska Automobiltarifföreningen, Tarifföverbenskommelse mellan bolag som driva garantiförsäkring, Svenska Maskintarifföreningen m fl.

I sammanhanget bör konstateras att Skandia var det mest tongivande bolaget inom Brandtarifföreningen och Pär Ulmgren i Skandia drev sammanslagningsfrågan hårt. "Med hänsyn till det försäkringspolitiska läget och de utredningar som . . . kunna komma ifråga är det givetvis mycket angeläget att fortast möjligt få ett enhetligt organ till stånd. Den hastiga utvecklingen på senare tid på de kombinerade försäkringarnas område och den i samband härmed skärpta konkurrensen från non-tariffbolagen kräver, synes det mig, fortast möjligt en enhetlig organisation på tariffbolagens sida. Vår splittring på olika tarifföreningar måste anses vara en

svaghet, i jämförelse med den smidighet som de ömsesidiga bolagen, tack vare friheten från tarifferingsbandet, kunnat lägga i dagen. Den utredning beträffande nedsättning av brandförsäkringspremierna för lösöre, som nu skall igångsättas med de ömsesidiga bolagen, talar enligt min mening ytterligare för att snabbast möjligt få reformen till stånd. Det skulle . . . vara oklokt om tariffbolagen icke i detta sammanhang gjorde en allmän översyn av premierna även i bibransscherna, särskilt då de branscher, som ingå i kombinerade försäkringar.”¹⁷

Dessa Ulmgrens synpunkter sändes i brev till Sveas Arvid Hellberg som praktiskt taget omedelbart godtog Ulmgrens propå. Detsamma gjorde flertalet övriga tariffbolag.¹⁸

De problem som hade dykt upp var alltså två. För det första: premiekonkurrensen hade hårdnat, speciellt från Städernas och Samarbetes sida, vilka nyss reducerat premierna för personlig löseegendom. Ett viktigt skäl för dessa premiesänkningar var den politiska situationen: det ansågs sannolikt viktigt att visa att konkurrensen mellan bolagen verkligen fungerade. Därtill orsakades premiekonkurrensen av en hårdnande kamp mellan just Städernas och Samarbete. Pär Ulmgren noterade i brev till representanter för tariffbolagen att han sammanträffat med Städernas Juhlin-Dannfelt och Samarbetes K Eriksson och att den pågående premiedumpningen hade sin rot i växande konkurrens mellan Samarbete och de övriga ömsesidiga bolagen. ”Denna konkurrens har på allra sista tiden till ytterlighet tillspetsats. Även om dess udd alltså icke är riktad mot tariffbolagen, har jag under mina samtal med bägge bolagscheferna med skärpa framhållit, vilket uppseende denna nya premiepolitik väckt i våra kretsar. Jag har givetvis samtidigt å mina tariffkollegors och egna vägnar påpekat, att vi måste förbehålla oss fria händer betr. de åtgärder, som från tariffbolagens sida komma att vidtagas, om inte en ändring av de nu existerande, ohållbara förhållandena med allra snaraste komme till stånd.”¹⁹

Ulmgrens ton av hot är något märklig eftersom just konkurrensen utgjorde en helt nödvändig utvecklingskraft för effektivitet inom det, som man i det officiella sammanhanget kallade, fria försäkringsväsendet.

För det andra: tarifföreningarna behövde nu stramas upp bl a på grund av det politiska läget. Tariffbolagen behövde återigen samla sig till skydd dels gentemot statsmakten, dels gentemot de ömsesidiga bolagen. Den ende som till en början tycktes vara tveksam till denna sammanslagning var Fylgias Mac Hall. Ett av skälen till denna tveksamhet var sannolikt att han själv innehade en ledande position i sju av de nio

olika tarifföreningarna. Därtill menade han att den "skärpta kartellbildning", som Ulmgrens förslag innebar, utåt kunde "verka skadligt för bolagen och samtidigt underlätta ett öppet eller maskerat statligt ingripande på försäkringsområdet". Mac Hall menade också att en sammanslagning skulle resultera i att "brandintressena komma att absolut dominera inom styrelsen och att de enskilda bibranschernas frågor icke kunna behandlas med utnyttjande av den samlade fackkunskapen såsom nu är fallet".²⁰

Pär Ulmgrens linje vann dock slutligen gehör och Brandtarifföreningen reorganiserades i februari 1945 och namnändrades till Svenska Tarifföreningen.²¹ Återigen hade den försäkringspolitiska debatten utgjort ett väsentligt underlag i argumenteringen för organisatoriska förändringar inom det enskilda försäkringsväsendet.

Fram till början av 1945 arbetade bolagen sålunda intensivt med att samla material, förbereda grupper och kommittéer, samt i övrigt organisera sig för att få till stånd rationaliseringar för ett mera effektivt framtida försäkringsväsen.²² Detta utgjorde bolagens ena front i försvaret mot de politiska attackerna. Den andra frontlinjen gällde propagandan: utåt skulle man nu informera om den effektivitet som man i de interna sammanhangen önskade att man hade.

3. Propaganda och rationalisering

Det torde stå klart att försäkringsväsendet vid denna tidpunkt inte hade de bästa relationer till den allmänna opinionen. Situationen var sannolikt inte mycket bättre än den under mitten av 1930-talet. De mera vanliga uppfattningarna om de enskilda försäkringsbolagen var att förvaltningskostnaderna var för höga, bolagens vinster för stora och agenternas antal alldeles för högt. Dessutom ansågs att bolagen var onödigt många, att annullationerna var för höga och att konkurrensen mellan bolagen praktiskt taget saknades. Vidare menade man att direktörslönerna var helt odemokratiska, att skaderegleringen icke drevs enligt enhetliga linjer och att bolagen i allmänhet saknade, som det hette, social inställning. Dessa kritiska synpunkter ventilerades i pressen. Under 1943 riktades dessutom särskilt hätsk kritik mot Skandia och dess ledning i Social-Demokraten. Tidskriften Försäkringsfunktionären följde Social-Demokraten i spåren med synpunkter om att storfinansens drev systematisk utsugning av medborgarna genom att åsätta civilbrandförsäkringarna för höga premier och att delar av dessa premier överfördes för att täcka eventuella förluster inom industribrandförsäkringarna. Ny Dag

presenterade en hel serie artiklar om försäkring mot slutet av 1943 och början av 1944 där ett stort slagnummer gjordes av Knut Ewerlöfs lön från Svenska Försäkringsbolags Riksförbund samtidigt som han var konsultativt statsråd i samlingsregeringen. Aftonbladet och Folkets Dagblad fortsatte på samma tema. Ewerlöfs lönefråga togs därtill upp av Albert Hermansson i dechargedebatten under maj 1944 i sådan ton och omfattning att talmannen tvangs ingripa. Nu fick Per Albin Hansson gå emot Hermansson och påpeka att regeringen och han som statsminister tillsatt Ewerlöf i full vetskap om rådande förhållanden. Vid samma tidpunkt, slutligen, presenterade Ny Dag uppgiften om att försäkringsbolaget Bore – som hade tyska ägarintressen – hade köpt aktier i tidningen Dagsposten.²³

Kritiken och diskussionen i massmedia var oftast hård och oförsonlig och skapade högst sannolikt en mycket negativ bild av de svenska försäkringsbolagens verksamhet. Detta var alltså ett av skälen för att bolagen nu ville intensifiera sina propagandainsatser. För de första var det av vikt att i relativt neutrala termer upplysa en bred allmänhet om försäkringens syfte. Man ville besvara frågan: Varför behövs försäkringar överhuvudtaget och hur fungerar försäkringsprodukterna och försäkringsbolagens verksamhet. För det andra ville man börja propagera för ett fritt näringsliv, inklusive ett fritt försäkringsväsen, med användande av kampanjer, landsomfattande tidningsannonsering, färdigskrivna artiklar till pressen och ökat antal kontakter med de politiska partierna.²⁴

Det blev Städernas Gunnar Ljungqvist som tillsammans med Gunnar Kalderén, Skandia, Karl af Geijerstam, Thule och Einar Nylén, De Förenade, fick inleda arbetet. Ett första uppdrag var sammanställning av artiklar för distribution till flertalet försäkringsbolag för vidarepublicering i respektive bolags fält- eller agenttidningar. Försäkringssäljarna informerades därigenom på ett relativt enhetligt sätt över hela landet med de avvikelser som ansågs vara lämpliga för respektive bolag. Professor Harald Cramér anlätades för utformningen av en liten skrift – Vad är försäkring – som utkom i Svenska Försäkringsföreningens Upplysningsbyrås regi; skriften gav en allmän information om vad som utgör grundegenskaperna för all slags försäkring. Promemorior sammanställdes över stor och liten försäkring samt för sakförsäkring. Dessutom gjordes ett par utredningar om på vilka punkter bolagen hade vidtagit förbättringar. De kommitterade ansåg det särskilt värdefullt att efterhöra det kooperativa Folket-Samarbetes och K Erikssons synpunkter på de för-

statligandekrav som framförts i Arbetarrörelsens efterkrigsprogram. Ljungqvist lät förstå att Eriksson var klar motståndare till förststatligande och att Oskar Samuelsson, tillika Folket-Samarbete, meddelat att försäkringsbolagen inte behövde befara något förststatligande – åtminstone inte under de närmaste tio, femton åren.²⁵ Och försäkringsbolagens propagandakommitté hade sin större motsvarighet inom näringslivet i övrigt. Inom den s k Direktörsklubben, som bestod av chefer för de svenska utlandsföretagen inom svensk verkstadsindustri diskuterades vid samma tidpunkt, med samma argument och med utgångspunkt i samma politiska hotbild, hur man i ren självbevarelse hade försummat att anlita den moderna propagandan. ”Det är ett misstag att tro, att man kan påverka de inre politiska kretsarnas avgörande utan trycket av en kraftig offentlig opinionsbildning. För att ge eftertryck åt vad man genom utredningarna påvisat . . . måste alltså masspropaganda anlitas.”²⁶

Försäkringsbolagens s k propagandakommitté blev alltså en kommitté inom Svenska Försäkringsbolags Riksförbunds regi; den samordnade sina insatser med Svenska Försäkringsföreningens Upplysningsbyrå. Förutom intensifierad annonsering, utsändande av artiklar till press och försäkringsbolag och kontakter med pressen i övrigt – särskilt den borgerliga och frisinnade för att de ej skulle ”ge hugg i ryggen” – framställning av den riksbekanta Engelbrektsfoldern, som sändes till hushållen i en upplaga av 1.5 miljoner med rubriken ”Vill du frihet eller tvång?”, framställning av filmer, Gallupundersökningar m m, påbörjades en aktiv kontakt med de politiska partierna. Särskilt personer knutna till högerpartiet och bondeförbundet var väl representerade i försäkringsbolagen. Här några exempel: Gunnar Ljungqvist, Städernas, Gösta Bagge, styrelseledamot i Städernas, Knut Ewerlöf, Svenska Försäkringsbolags Riksförbund, Jarl Hjalmarsson, Försäkringsbolagens Förhandlingsorganisation, Karl Wistrand, styrelseledamot i försäkringsbolagen Norden och Nordstjernan, Fritiof Domö, ordförande i bl a Skandinaviska kreatursförsäkringsbolaget, Harald Nordenson, vice ordförande i Thules styrelse och ledamot i Svenska Kreditförsäkringsaktiebolaget – alla tillhörde de högerpartiet; Axel Pehrsson-Bramstorp, vice ordförande i Fylgia, riksdagsmännen Leonard Tjällgren, Sven Vigelsbo, Bernhard Nilsson, Oscar Werner, Sam Norup m fl – alla tillhörande bondeförbundet – var samtliga knutna till lantbrukarnas försäkringsbolag eller olika länsförsäkringsbolag.²⁷

Det var därför relativt lätt att anordna möten med de olika partiernas riksdagsgrupper för att plädera för bolagens agerande och för att efter-

höra de olika gruppernas syn på försäkringsfrågan. Försäkringsbolagen försökte också att närvara vid de offentliga möten där försäkringsfrågan förväntades komma upp. Det var vanligen Albert Hermansson som var inledande föreläsare vid dessa möten varefter representanter från försäkringsbolagen gick i svaromål. Svenska Försäkringsbolags Riksförbund ordnade därtill genom propagandakommitténs försorg så att högerpartiet och folkpartiets valorganisationer under 1944 fick adresser på bolagens ackvisitörer för utsändande av valupprop mot socialiseringsshotet. Bondeförbundet erbjöds samma material men lär aldrig ha använt sig av det.²⁸

Under 1945 förstärktes propagandakommittén både ekonomiskt och personellt. De Förenades Waldemar Odhnoff, tidigare ledamot av Upplysningsbyrån, tillträdde som vice ordförande och från Åhlén & Åkerlunds förlag hämtades redaktören Kurt Bengtsson som på heltid kom att förstärka kommittén. Från tid till annan deltog också andra försäkringsmän i kommitténs arbete, som t ex Thules aktuarie Carl Otto Segerdahl.²⁹ Under senare hälften av 1945 tycks dock en splittring ha uppstått mellan propagandakommittén och Upplysningsbyrån, som organisatoriskt låg under Svenska Försäkringsföreningen.

Gunnar Ljungqvist, som under en kortare tid hade av sagt sig ordförandeskapet i kommittén, oroade sig för kollisioner i samarbetet. En särskild kommitté borde därför bildas för att än mer systematiskt och rationellt driva upplysning och propaganda för försäkringsväsendet. Bland andra Ljungqvist, Ewerlöf, Yngve Lundén i Thule och Nils B Frick, den senare anställd inom Upplysningsbyrån, lämnade förslag på den kommande organisationen: för att undvika splittring mellan Riksförbundet och upplysningsbyrån förordades att det inom förbundets ram borde ligga en kommitté, sedermera benämnd reklamkommittén, med riksförbundets verkställande direktör Knut Ewerlöf som ordförande. Den närmare utformningen av verksamheten skulle helt ankomma på denna reklamkommitté. Det underströks att "med hänsyn till det politiska läget propagandan företrädesvis bör så inriktas, att effekten av densamma kan utvinnas redan under de närmaste åren". Och vidare: "Avsikten bör vara att klargöra det privata försäkringsväsendets fördelar och förtjänster och att därigenom stärka dess ställning hos den allmänna opinionen. Propagandan bör hava politisk syftning utan att framträda i politisk form."³⁰

Riksförbundet försökte även att förmå de båda försäkringstidningarna Assurans och Gjallarhornet att samordna sin verksamhet inom ramen

för förbundet. Förhandlingarna med tidningarna blev dock resultatlösa, vilket sedermera gjorde att riksförbundet under 1946 startade en egen tidning – Försäkringstidningen.³¹ Vidare hade riksförbundet kontakter med Skattebetalarnas Förening och Näringslivets Fond och självfallet täta kontakter med det privata näringslivet i övrigt för att i samarbete försöka möta det hot som ansågs ligga i bl a de försäkringspolitiska pro-
pärna.³²

Politiseringen av Svenska Försäkringsbolags Riksförbunds verksamhet var således klar och entydig. Ytterligare exempel härpå var förbundets engagemang tillsammans med andra näringslivsorgan i val av ledamöter till riksdagens första kammare. Stockholms stadsfullmäktige skulle under hösten 1945 förrätta nyval till nästkommande september och högerpartiet räknade med att erhålla fyra, mot tidigare fem platser till första kammaren. Från kvinno- och tjänstemannahåll gjordes anspråk på dessa platser. "Dessa krav kunna uppenbarligen icke tillgodoses, utan att någon av näringslivets tre nuvarande högerrepresentanter i denna kammare" – Knut Ewerlöf, Harald Nordenson och Karl Wistrand – "uteslutes. Att i nuvarande läge, då näringslivets frihet synes allvarigare hotad än någonsin tillförne, minska antalet av dessa företrädare i riksdagen, måste emellertid betraktas såsom ett synnerligen allvarligt steg, som vi" – Svenska Arbetsgivareföreningen, Sveriges Industriförbund, Svenska Försäkringsbolags Riksförbund och Sveriges Grossistförbund – "på det livligaste skulle beklaga." Organisationerna hemställde till valdelegationen inom Stockholms Stadsfullmäktiges högergrupp att återval av de tre riksdagsmännen under alla omständigheter skulle säkerställas.³³

Från slutet av 1944 och början av 1945 samordnades livförsäkringsbolagens utredningsverksamhet till stora delar av Filip Lundberg. Han blev den s k rationaliseringskommitténs ordförande. Som visats var Lundberg tillika en central gestalt inom 1942 års försäkringsutredning, som huvudsakligen kom att syssla med just livförsäkringsspörsmål. Lundbergs engagemang innebar att han tillsammans med bl a O A Åkesson påverkade den framtida lagstiftningen och samtidigt påverkade flertalet livförsäkringsbolag i egenskap av ordförande i rationaliseringskommittén. Med vetskap om lagstiftarens intentioner kunde han nu presentera förslag och förbättringar direkt till de församlade enskilda bolagen. Så här formulerade han sig inför det kommande arbetet: "Från samhällets sida resas gentemot försäkringsväsendet allt starkare krav på att fullgod

försäkring skall kunna erhållas till lägsta möjliga pris. Som bakgrund till detta krav skymtar det hot om socialisering som den senaste tiden erhållit påtaglig aktualitet. Det mål som bör uppställas för en rationaliseringskommittés arbete är effektivisering av livförsäkringsväsendet, varigenom detsamma i än högre grad än tidigare blir i stånd att motsvara samhällets krav. En nödvändig förutsättning för att en sådan kommitté skall bli i stånd att lösa sin arbetsuppgift är, att de enskilda bolagen reservationslöst ställa hela sin administration och allt material till förfogande för en allsidig och förutsättningslös utredning angående bolagens nuvarande struktur och arbetsmetoder. På grundval av en sådan utredning bör kommittén sedan utforma de förslag som skola föreläggas respektive bolag. Dessa förslag måste eftersträva maximum av effekt, varigenom också skapas de bästa möjliga förutsättningar för ett försvar mot de angrepp, som riktas mot det privata försäkringsväsendet. Halvmesyrer och smärre justeringar båda föga. I den mån full effekt ej står att vinna inom ramen för den nuvarande bolagsbildningen, torde man få räkna med samarbete i större enheter eller fusioner.”³⁴

Beträffande anskaffningsverksamheten frågade sig Lundberg om inte, alla förbättringar till trots, bolagen alltjämt använde metoder, organisationsformer och provisionssystem, som hörde hemma i en tid, då det snarare gällde att sälja färdiggjorda försäkringar än att under behovsprövning tillgodose den enskilde kundens intresse. En rationalisering av försäljningssystemet, med syfte att minska kostnaderna borde därför stå på dagordningen. Lundberg förordade därtill en radikal nedskärning av antalet ackvisitörer, en omprövning av hela provisionssystemet, en kritisk granskning av tarifferna så att olämpliga och onödiga produkter utmönstrades, att åtgärder vidtogs för att motverka de tidiga annullationerna och en förändring av inkassosystemet så att lägsta möjliga kostnader ernåddes. Han menade att bolagens centrala förvaltning borde ses över genom ordentlig analys och särskild uppmärksamhet ägnas de maskinel- la hjälpmedlen. Även detaljspörsmål – förutom de aktuariella frågorna – som minskad ändringsfrekvens, minimering av s k fribrev och lån samt avrundningar av vissa försäkringstekniska värden noterades i den inledande lundbergska promemorian.

Mestparten av livförsäkringsbolagen godtog till väsentliga delar Lundbergs allmänna inriktning av rationaliseringskommitténs – även kallad R-kommittén – arbete. Svenska Liv, med Fredrik Lambert-Meuller i spetsen, ställde sig dock utanför: ”Redan det allmänna intrycket, som promemorian ger, är emellertid sådant, att bolaget för sin del icke kan

ansluta sig till de i densamma uttalade förslagen. Visserligen råder intet tvivel om, att de olika livförsäkringsbolagen hava mycket att lära varandra och att mycket kan sparas genom utbytande av erfarenheter. För ett samarbete av sådant slag, erfordras emellertid icke någon rationaliseringskommitté med den ställning av överstyrelse över samtliga livförsäkringsbolag, som nu föreslagits . . . Den i promemorian framskymtande misstron mot vissa bolags förmåga att själva genomföra önskvärda eller behövligen rationaliseringsåtgärder torde nämligen i stor utsträckning vara oberättigad . . . Enbart den goda viljan att genomföra långt gående reformer torde icke göra nämnvärt intryck på förespråkarna för socialisering, i all synnerhet icke om den goda viljan kommer till uttryck i samband med attacken emot försäkringsrörelsen." I stället för att förhindra, kommer de av Lundberg skisserade förslagen att jämna vägen för en socialisering menade Lambert-Meuller.³⁵

Med Lundberg som ordförande och med Balders Tore Enander som protokollförare drevs utredningsarbetet med stor noggrannhet och precision. Ett flertal underkommittéer bildades som t ex expertkommittén, kontorskommittén utbildningskommittén, överenskommelsekommittén, folkförsäkringskommittén, aktuariekommittén och tariffkommittén. Expertkommittén diskuterade bl a ett bolags idealkostnad utifrån vilken Lundberg föreslog att man borde bilda sig en uppfattning om hur en idealiskt arbetande monopolanstalt skulle bedriva sin verksamhet. Lundberg fortsatte: "Denna anstalt skulle härvid tänkas befriad från den tyngande byråkratin, som gärna vidlåder anstalter av denna art. I vilka avseenden kan en sådan idealanstalt tänkas nå bättre resultat än det nu existerande privata försäkringsväsendet? Utgår man från en sådan problemställning kommer man måhända fram till resultatet att monopolanstalten i vissa avseenden skulle äga bättre förutsättningar att lösa sin uppgift än det privata försäkringsväsendet i sin nuvarande utformning. Man måste då inrikta sig på att genom lämpliga åtgärder göra det privata försäkringsväsendet skickat att tillgodose de fördelar, som skulle vinnas i den ideala monopolanstalten. Kan det privata försäkringsväsendet lösa även sådana problem under inbördes konkurrens, har det de bästa möjligheter att slå tillbaka de angrepp, som riktas mot detsamma. Från motståndarnas sida finnes en tendens att underskatta en monopolanstalts svårigheter. Försäkringsväsendet å sin sida får akta sig för att överskatta dem."³⁶

Lundberg uttalade näst intill blasfemiska tankar inför det församlade försäkringsfolket även om han sannolikt inte önskade sig ett enda statligt

monopolföretag; snarare redovisade Lundberg en tankekonstruktion, en teoretisk prövning, för att kanhända vidga utredarnas synsätt något. Iwar Sjögren och Ragnar Blomquist var dock påtagligt skeptiska till Lundbergs synpunkter och menade att de borde nöja sig med att penetrera näringslivets problem och försöka att finna en lämplig storlek för ett enskilt bolag utan närmare jämförelser med en idealisk monopolanstalt. Dessa lät förstå att måttet på ett bolags storlek fick avgöras av effektiviteten, och flera försäkringsmän tycks ha varit överens om att större enheter skulle främja denna effektivitet. Att fortsätta tanken till Lundbergs idealiska monopolbolag, det ville man däremot inte. Walde-mar Odhnoff försökte lugna församlingen genom att säga att Lundbergs uttalande närmast gick ut på att nå både de fördelar som ett idealiskt skött monopolbolag skulle kunna erbjuda och de fördelar som en fri konkurrens medförde.

Lundberg fick snart tillfälle att ytterligare pressa livbolagsrepresentanterna. Lundberg menade att skälighetsprincipen, som under 1945 praktiskt taget var färdigformulerad i 1942 års försäkringsutredning, skulle komma att spela en betydelsfull roll i framtiden. Omkostnadsproblemen, i synnerhet de som rörde anskaffning och premieuppbörd, skulle bli berörda, detsamma gällde villkoren för förtidsutträde från försäkringar och reglerna för återbäringens beräkning. Beträffande fusionsfrågorna, ansåg Lundberg att den kommande lagstiftningens krav på en trängre omkostnadsplan skulle tvinga bolagen till fusioner. "Dels har nämligen större enheter större möjligheter att rationalisera driften, dels torde konkurrensens fördyrande verkan i viss mån kunna elimineras, om enheterna bliva färre." Lundberg kunde t o m ifrågasätta den fria konkurrensens verkningar och efter hans uttalande noterades i protokollet: "En livlig diskussion följde."³⁷

Rationaliseringskommittén kom att arbeta ända fram till den 13 mars 1947. Arbetet i huvudkommittén och i subkommittéerna tycks dock ha mattats under andra halvan av 1945 och resultatet av det omfattande arbetet blev långt ifrån omvälvande: en hemställan till livbolagsföreningens delegation om översyn och revision av provisions- och akvisitörsbegränsningsöverkommelsen, fortsatt diskussion om ett gemensamt – från riksförbundet fristående – organ för upplysningsverksamhet, utbildningsfrågor överlämnades för ytterligare utredning, detsamma gällde frågan om gemensamt organ för statistikfrågor; förslag till planprospekt att användas i försäljningen presenterades och rekommendation avgavs om att vissa tariffer ej skulle användas; kontorskommittén

lämnade förslag på bl a personalkort, premieinkassering genom statens intressekontor föreslogs – det personliga, t o m veckovisa, inkassot ifrågasattes alltså ånyo – och livbolagsföreningen fick i uppdrag att snabbt reda vissa tekniska aktuariella frågor.³⁸ Filip Lundberg – nu över sjuttio år gammal – tycks på en viktig punkt ha resignerat något: hans fusions-tankar hade inte under denna tid kunnat slå ordentlig rot. Den väg som kvarstod var någon form av koncernbildning. ”Lyckas man icke därutinnan måste direkta åtgärder för befordrande av fusionering inom livbranschen tagas upp på nytt, detta av ren självbevarelsesdrift hos de privata försäkringsväsendet.”³⁹

Inom skadeförsäkringen pågick sedan 1937 ett rationaliseringsarbete beträffande civilriskområdet. Då arbetade bolagens s k civilriskkommitté som hade till uppgift att se över tarifferingsbestämmelserna genom att så rättvist som möjligt avväga riskmått och samtidigt se till att denna differentiering av riskerna inte resulterade i praktiskt oanvändbara tariffer.

Minst tre skäl var avgörande för civilriskkommitténs och den därpå år 1938 Brandförsäkringsbolagens Tekniska Civilriskcentrals (BTC) tillkomst. De försäkringstekniska förutsättningarna hade förändrats genom åren – nya stadssamhällen hade vuxit fram och brandförsvaret hade moderniserats. Försäkringsbolaget Städernas premiepolitik och lanseringen av den kombinerade försäkringen hade irriterat bl a tariffbolagen – en stabilisering av konkurrensen ansågs behövlig och en centralisering av tarifferingsarbetet kunde nu ske under tariffbolagens överinseende.⁴⁰ Därtill hade frågan om civilriskernas premienivå i relation till industriris-kernas tagits upp i riksdagen av Albert Hermansson, en fråga som av Skandias Pär Ulmgren ännu år 1944 uppfattades som mycket känslig – Ulmgren menade att det förslag som lagts om ett försäkringsbolagens eget utredningsinstitut var tveksamt därför att statistiken inom industri-brandförsäkringen därigenom skulle kunna bli gemensam egendom. Tariffbolagen och non-tariffbolagen borde arbeta var för sig, menade han.⁴¹

Spänningarna mellan skadeförsäkringsbolagen var troligen avgörande faktorer för att BTC inte kunde lämna något slutgiltigt förslag till gemensamma tarifferingsbestämmelser. Sannolikt överarbetades principen om den rättvisa premiedifferentieringen till nackdel för den praktiska användbarheten. Alla Sveriges orter klassificerades efter olika riskmått, och försäljarnas arbete med att bestämma rätt premie blev betungande

och opraktiskt. Det kom därför som en chock för svensk skadeförsäkringsrörelse när det kooperativa försäkringsbolaget Samarbete, nu med Seved Apelqvist i ledningen, i början av 1946 gick ur det gemensamma arbetet inom BTC och radikalt ändrade på tarifieringen i förenklande riktning. Samtidigt sänkte bolaget premienivån. Praktiskt taget ett tio år långt utredningsarbete i skadeförsäkringsbolagens regi kastades överbord.⁴²

Det fanns dock försäkringsmän som redan tidigare varit på det klara med de problem som vidlådde skadeförsäkringen. Gustaf Stedt i Freja skrev år 1939: "Om vi äro ärliga, måste vi nämligen medgiva, att den grad av komplicering, som de flesta av oss nått inom bibranscherne, tyng- er arbetet inom alla delar av vår verksamhet, såsom vid utbildning av såväl fält- som huvudkontorsmän, inom anskaffningsverksamheten, vid framställning av försäkringsdokument av alla slag samt vid skaderegleringen." Tarifieringsbestämmelserna tog flera hundratals sidor i anspråk och tarifieringen blev, menade Stedt, inte annat än "pärlstickeri". Rationaliseringsarbetet borde sikta på liberalisering och likriktning av försäkringsvillkoren, förenkling av tarifferna samt kontorsteknisk effektivisering.⁴³

Det visade sig dock att skadeförsäkringsbolagen åren 1944/45 hade svårt att snabbt få igång en rationaliseringskommitté motsvarande den som livförsäkringsbolagen organiserade. Orsakerna härtill var flera. Inom skadeförsäkringen fanns inte en samlande gestalt som livförsäkringsbolagens Filip Lundberg. Dessutom var skadebolagen uppdelade i tariffbolag och non-tariffbolag, vilket försvårade eventuella försök till ett enhetligt program. Ytterligare ett skäl kunde vara att Brandtariff-föreningen stod inför omorganisation under andra hälften av 1944 – Svenska Tarifföreningen startade sin verksamhet i februari 1945. Därtill utarbetades Svenska Försäkringsbolags Riksförbunds remissvar till 1945 års försäkringsmotioner, vilket naturligt nog tog värdefulla resurser i anspråk; drygt ett tiotal promemorior föregick detta remissvar. Fylgias Mac Hall skrev om trafikförsäkringen, Skandia och Frejas Einar Lindbohm presenterade skadeförsäkringens fältorganisation och tillsammans med Städernas Gunnar Lewander skadeförsäkringens premiepolitik, Städernas Per-Olof Berge granskade tillsammans med Framtidens Folke Booberg motionernas sifferuppgifter, Thules Carl Otto Segerdahl, Frejas Sten Masreliez, Hansas Gunnar Lanteli och Tryggs Einar Cederblom analyserade kostnadstalen och Sjöassuradörernas förenings Torsten Henriksson skrev en promemoria om sjöförsäkringen.⁴⁴ Ännu ett skäl

– och viktigt nog – för skadeförsäkringsbolagens försening i rationaliseringsfrågan var att Iris' och Brandtarifföreningens Gunnar Holmgren årsskiftet 1944/45 lät meddela att han inte kunde fullfölja det uppdrag som givits honom genom beslut i Svenska Försäkringsbolags Riksförbunds arbetsutskott i juni 1944. Det uppdrogs åt Skandias Curt Hesse att ta över efter Holmgren.⁴⁵

I oktober och november 1945 beslutade riksförbundet ånyo om utredningar i rationaliseringssyfte inom skadebolagen. Arbetet inriktades bl a på frågan om trafikförsäkringens eventuella centralisering, ett arbete som till stora delar handhades av Mac Hall. Vidare utredde den tillsatta kommittén de erkända sjukkassornas och Riksförsäkringsanstaltens förvaltningskostnader, men meddelade att ett tillförlitligt material inte kunde erhållas. Kommittén gjorde en översyn av skadeförebyggande åtgärder och bokföring av därtill knutna kostnader, men något resultat av arbetet förelåg ännu inte vid ingången av 1947, den tidpunkt då skadebolagens rationaliseringskommitté överlämnade sin slutrapport. Däremot föreslog utredarna bildandet av en rådgivande instans i skade- och villkorsfrågor; förslaget realiserades 1948 i och med inrättande av Skadeförsäkringsbolagens villkorsnämnd.⁴⁶

Inom skadeförsäkringen arbetade alltså BTC med att få fram underlag för rättvisare premier och praktisk tariffering. Brandtarifföreningen centraliserades ytterligare genom bildandet av Svenska Tarifföreningen, inom Svenska Försäkringsbolags Riksförbund utarbetades 13 förberedande promemorior som underlag för dess remissvar till 1945 års försäkringsmotioner, inom skadeförsäkringen var ledande försäkringsmän visna om att villkors- och premiesättning kunde rationaliseras, att premierna inom civilriskerna kunde sänkas, att blanketter och annan kontorsverksamhet kunde förenklas och effektiviseras samt att bolagen borde bli färre och större. Livförsäkringsbolagen arbetade frenetiskt inom rationaliseringskommittén, kontorskommittén, tariffkommittén, utbildningskommittén m fl subkommittéer för ett effektivare livförsäkringsväsen med vetskap – även de – om att det vore angeläget med färre och därmed större enheter. Skadeförsäkringsbolagen, återigen, kom först mot slutet av 1945 igång med sin rationaliseringskommitté, som resulterade i att bolagens villkorsnämnd inrättades, att trafikförsäkringens eventuella centralisering diskuterades, att de skadeförebyggande åtgärderna ventilerades och att frågor kring en effektivare fältapparat penerades.

Förutom de viktigare offentliga utredningarna som arbetade eller tillsattes under denna tid – 1942 års försäkringsutredning, 1944 års tjänstepensionsutredning och 1945 års försäkringsutredning – pågick eller påbörjades sålunda en omfattande intern verksamhet för att effektivisera det enskilda försäkringsväsendet. Arbetet blev ofta tungt på grund av bolagsstrukturen – bolagen var många och grupperade i olika intressesfärer. Diskussionerna mellan de församlade företagsledarna kunde bli livliga, till och med hetsiga – vissa representanter kände sig mer eller mindre förolämpade av den riktade kritik som ibland framfördes även internt. Och vissa personliga intressen bevakades.

Ett intresse var dock gemensamt: det gällde att värna det fria näringslivet och därmed ett fritt försäkringsväsen från det försäkringspolitiska tryck som accentuerats i och med Arbetarrörelsens efterkrigsprogram och 1945 års försäkringsmotioner. Strategin var klar: argumenten för ett ökat statsmaktsinflytande – i värsta fall ett förstatligande – skulle neutraliseras genom att försäkringsbolagen såg till att visa upp ett försäkringsväsen som var effektivt och rationellt. Mer konkret innebar detta att bolagen genom reformer skulle minska på kostnaderna och kanhända mer eller mindre tvingas till fusioner eller andra samgåenden. På punkt efter punkt genomlyste bolagen sin verksamhet. Försäkringsbolagens interna eller inofficiella ståndpunkter och argument vägledades av denna övergripande preventiva doktrin: ökat statsmaktsinflytande förhindras om skälen härför undanröjs.

Detta utgjorde den ena frontlinjen gentemot de försäkringspolitiska attackerna. Den andra gällde propagandan. Försäkringsbolagens bristande gehör inom den allmänna opinionen, speglad i oftast ofördelaktig press, skulle förbättras. Därigenom skulle socialiseringsivrarnas argument få sämre fotfäste. En kraftfull, politiskt färgad propaganda utsändes från huvudsakligen Svenska Försäkringsbolags Riksförbund kombinerad med en offensiv och mer neutral upplysningsverksamhet om försäkringens idé och samhällseliga syfte. I dessa offentliga sammanhang presenterade försäkringsbolagen sin ofelbarhetsdoktrin som kompletterade den internt preventiva doktrinen: den kritik som riktades mot bolagen var på det stora hela felaktig, särskilt de synpunkter som gällde bolagens konkurrens och bolagens kostnader. För försäkringsbolagen och näringslivet i övrigt utgjorde konkurrensen ett nödvändigt incitament för utveckling, initiativ och framåtskridande – en sorts näringslivets motor. Den förutan skulle en död hand lägga sig över det fria näringslivet. Försäkringsbolagen godtog i den offentliga debatten denna marknads-

ekonomiska spelregel: konkurrensen var det korrektiv, som mer än mestadels ledde till effektivitet. Försäkringsbolagen drog därav den slutsatsen att eftersom de konkurrerade, så var de också effektiva. Denna offentligen framförda ofelbarhetsdoktrin sammanföll med det remissvar som Svenska Försäkringsbolags Riksförbund lämnade avseende 1945 års försäkringsmotioner. På område efter område tillbakavisade förbundet motionärernas kritik och avslutade sitt remissvar med orden: "Den granskning riksförbundet sålunda ägnat de remitterade motionerna visar, att den däri framförda kritiken mot det enskilda försäkringsväsendet knappast på någon punkt är korrekt."⁴⁷

4. Sund utveckling eller förstatligande

Försäkringsinspektionen inledde sitt arbete med ingången av år 1904. I början av 1920-talet – på generaldirektör P G Laurins tid – utsattes inspektionen för kritik av statsrevisorerna, som menade att inspektionens nytta för försäkringsväsendet inte motsvarade dess dåvarande, som man tyckte, alltför höga kostnader. Det finns ingen anledning att här närmare belysa denna kritik. Däremot är inspektionens svar av intresse: En "tillsynsmyndighets verksamhet är av den art, att en mångfald ärenden, kanske de ur tillsynssynpunkt viktigaste, avgöras under hand, utan att utomstående få någon kännedom om att tillsynsmyndigheten befattat sig med dess ärenden." Man fortsatte: "Det är uppenbart, att det är lyckligast om tillsynsmyndigheten kan på detta sätt undgå att behöva officiellt inskrida. Och försäkringsinspektionen vågar – även med risk för att delvis tala i egen sak – uttala den övertygelsen, att sakkunniga bedömare icke bestrida, att det svenska försäkringsväsendet i det stora hela bibehållit en hög ståndpunkt trots de påfrestningar som krisåren medfört, och att försäkringsinspektionens verksamhet ej är utan andel i att så skett."⁴⁸

Under 1970-talet kritiserades inspektionen återigen, nu av riksrevisionsverket och delvis på andra grunder. Inspektionen utvecklade sitt svar med hänvisning till tillsynens uppgifter: "Även om inspektionens uppgifter i stor utsträckning är givna i för verksamheten normerande lagregler ger den instruktionsenliga skyldigheten att 'verka för en sund utveckling av försäkringsväsendet' inspektionen stor rörelsefrihet. Genom ständigt fortlöpande kontakter mellan inspektionens ledning och beslutsfattande eller eljest representativa bolagsföreträdare får inspektionen långtgående förhandsinformation från bolagssidan och möjligheter att till försäkringstagarnas gagn ge omdömen i sammanhanget. I samma former kan inspektionen även komma med egna initiativ. Det kan

betonas, att bolagsföreträdarnas lyhördhet för vad inspektionen i denna form låter komma till uttryck är mycket stor. Härigenom sker en samverkan och en medverkan i den utveckling, som ständigt äger rum och som självfallet präglas av inlevelse i ständigt nya frågeställningar. Denna del av inspektionens arbete är från strikt revisionssynpunkt tyvärr svårfångad, men utan kännedom om densamma måste det stöta på mycket stora svårigheter att avge rättvisande omdömen.”⁴⁹

I försäkringsinspektionens tillsynsfilosofi har således underhandsagerandet alltid haft en central plats. Under O A Åkessons ämbetsmanna-period med början år 1930 blev vid ett flertal tillfällen agerandet under hand det viktigaste instrumentet för inflytande och påverkan. Åkessons agerande ändrade också till en början försäkringsbolagens syn på inspektionens verksamhet. Relationen till inspektionen blev, ansågs det, mera stram. En annan anda trängde sig på. Så här uttryckte sig K Eriksson i Folket-Samarbete: ”Under överdirektör Laurins tid möttes man alltid av en utomordentligt välvillig, strängt saklig, för alla skäl lyhörd anda. Laurins chefskap präglades av en vidsynt liberal åskådning; inspektionens kontroll skulle icke flytta över ansvaret från företagsledarna till inspektionen. Bolagen skulle därför alltid ha initiativet. Men myndigheten skulle tillse att verksamheten följde lagen och, när denna ej garanterade en sund och utvecklingskraftig verksamhet eller intog en efterbliven ståndpunkt skulle den ändras.” När Åkesson under några år verkat med personligt bemötande och framstående sakkunskap tycktes en ”annan anda” möta bolagen: ”Dr Åkesson har en fast hand i ledningen. Så länge detta blott betyder att ett lämnat besked aldrig rubbas är det ju ypperligt. Men något mer betänksam blir man när fastheten – med eller utan avsikt från chefens sida – på skilda håll övar tryck på bolagens verksamhet. Vi leva ju planhushållningens gyllene tid, då ekonomiska erfarenheter ibland väga fjäderlätt gentemot politiska intressen . . .”⁵⁰

Det är helt klart att O A Åkesson och inspektionen tog initiativ, ökade trycket på försäkringsbolagen och i största allmänhet agerade mera aktivt, särskilt från 1935 och framåt. Åkessons underhandsagerande, noggrannhet och vilja till påverkan och inflytande var ett led i hans tolkning av ett försäkringsväsende i sund utveckling. Dessa hans initiativ kunde självfallet inledningsvis tolkas som ett utflöde av ”planhushållning”, men var snarare ett resultat av att Åkesson ville få till stånd åtgärder inom bolagen, som i sin tur kom att underminera kravet på ett ökat statsmaktsingripande. Hans agerande var ”hjälp till självhjälp” på sam-

ma sätt som Filip Lundberg uppfattade diskussionen om den nya försäkringslagstiftningen.

Omedelbart efter det att statsminister Per Albin Hansson och handelsminister Fritiof Ekman erhållit brev om hur illa ställt det var inom den svenska livförsäkringsrörelsen agerade O A Åkesson. Snabbt överlämnade han en promemoria till handelsministern där han lät meddela att det bästa för saken vore att låta "de krafter verka som nu äro igång". Brevskrivarens önskemål om en statlig livförsäkringsanstalt, eller t o m ett förstatligande av samtliga livförsäkringsbolag, blev inledningen till försäkringsväsendets egen planhushållningsdebatt. Åkesson informerade också bolagens representanter om det allvarliga läget. Sanerande åtgärder var av nöden. "Skulle denna väg icke föra till målet", informerade Åkesson, "ja, mina herrar, då kan i varje fall icke jag längre med framgång göra gällande att denna väg är den bästa . . ." Det budskap han gav bolagen var klart: om inspektionen skulle kunna tillvarata "bolagens intressen" så förutsattes att bolagen skyndsamt och effektivt vidtog åtgärder inom både liv- och skadeförsäkringsrörelsen.

Samma år, dvs 1935, uppmärksammades det enskilda försäkringsväsendet även i riksdagen. Socialdemokraten Albert Hermansson inledde sin minst tioåriga attack mot försäkringsbolagen. Oron inom bolagen tilltog markant. Åkesson kunde dock tillsammans med försäkringsbolagen förmå riksdagen att godta huvudlinjen i deras remissyttrande, nämligen att sanerande åtgärder nu var på gång och att, om nödvändigt, en offentlig utredning skulle kunna tillsättas. Efter det att Hermansson återkommit med ytterligare en motion år 1936 tog Åkesson initiativet till 1937 års försäkringsutredning.

Under samma period pressades bolagen av ekonomiska bekymmer på grund av det fallande ränteläget. Bolagen utsattes alltså för ett dubbelt tryck – ett politiskt och ett ekonomiskt – och man fick nu agera med största försiktighet. Med mycket god hjälp av inspektionen kunde bolagens ekonomi efterhand förbättras samtidigt som Åkesson försökte förhindra alltför hård premie- och produktkonkurrens; stora rubbningar på marknaden befanns icke önskvärda. Det senare gällde bl a lanseringen av de s k kombinerade försäkringarna och önskemål om sänkta premier inom den s k folkförsäkringen. Argumenteringen anpassades i betydande grad till det känsliga försäkringspolitiska läget.

I den synnerligen viktiga frågan om tjänstepensioneringen agerade Åkesson subtilt. Redan mot slutet av 1930-talet hade han i promemoria

skissat på den framtida utformningen av tjänstepensioneringen och ville absolut inte att SPP, som sedan 1917 praktiskt taget haft monopol på tjänstemännens pensioner, skulle utsättas för konkurrens, särskilt inte från Liv-Thule, som var starkt och därmed skulle kunna hota SPP:s verksamhet och rubba på Åkessons planer. Här firade Åkessons underhandsgörande triumfer. En utredning tillsattes och resulterade i att Liv-Thules och andra bolags koncessionsansökningar lades på is; utredningen kom fram till att privata försäkringsbolag icke skulle göra sig ytterligare besvär när det gällde området tjänstepensionering. År 1946 erhöll bolagen detta besked.

1937 års försäkringsutredning avbröts vid krigsutbrottet och återupptogs på Åkessons initiativ mot slutet av 1942. Åkesson rensade bland utredningsmännen och höll slutligen fast vid Harald Cramér, Karl Eriks-son, Filip Lundberg och Nils Josef Ekwall; trots Åkessons sannolika ogillande deltog också Albert Hermansson. De mest väsentliga frågorna i utredningen rörde skälighetsprincipen och koncessionsspörsmålen, som i lagstiftningstermer utgjorde ett indirekt svar på de krav och den kritik som framförts gentemot försäkringsväsendet.

Det kan alltså i korthet konstateras att O A Åkesson var spindeln i det nät som bit för bit byggdes för att motstå de allt starkare vindar som kom att blåsa mot det enskilda försäkringsväsendet. När förststatligande-frågan kulminerade åren 1944 och 1945 skulle ytterligare en utredning tillsättas – 1945 års försäkringsutredning – och under perioden 1937 till 1950 pågick således oavbrutet minst en offentlig utredning med anknytning till de svenska försäkringsbolagens verksamhet. Åkesson tog mycket aktiv del i praktiskt taget samtliga dessa utredningar.

Därutöver hade försäkringsbolagen – ibland motvilligt, men mestadels i gott samförstånd – bl a tvingats se över kostnaderna, påbörja ett arbete med att dela upp verksamheten på en liv- och en skadeförsäkringsrörelse, mera aktivt fundera på samgåenden, begränsa utdelningen till aktieägarna och påbörja en reformering av bestämmelserna om försäkringstagarnas inflytande i bolagen. Det uppdrogs åt bolagen att reducera antalet ackvisitörer och att utreda frågorna om en mera precis och rättvis tariffering, särskilt beträffande de s k civilriskerna; Åkesson förhindrade ett flertal nybildningar och under 1945 lagstiftades om ett stopp för ytterligare koncessioner så länge som 1945 års försäkringsutredning skulle arbeta.

Åkesson lade sig till den grad i försäkringsbolagens verksamhet att han under juni 1945 till och med försökte att påverka valet av styrelseledamöter i Liv-Thule. Frågorna var ytterst känsliga för branschen och hade sin upprinnelse i bl a en tvivelaktig disposition i Liv-Thules bokslut för 1942 som rörde storleken av bolagets ränteskatt, tvivelaktig ackvisition av vissa försäkringsformer och slutligen – sannolikt som ett resultat av dessa förhållanden – personliga schismer inom bolagets styrelse där det dessutom ansågs att verkställande direktören Ragnar Blomqvist inom bolagets väggar hade yttrat sig alltför aggressivt i debatten om försäkringsväsendets eventuella förstatligande. Styrelseledamöterna Alf Lindahl – då välkänd advokat – och Nils Palme, av vilka den förre aktivt agerat för att få klarhet i bl a bokslutsdispositionerna, tvingades till reträtt efter det att styrelseordföranden, grosshandlare Robert Ljunglöf och ledamoten Helge Ericsson, sedermera tillsammans med Blomqvist och ledamoten Harald Nordenson, hotat att ställa sina platser till förfogande. Dagarna före styrelsebeslutet sände Åkesson en personlig not till Robert Ljunglöf om att den förfrågan om ränteskatten och bokslutsdispositionerna som Lindahl tidigare ställt till inspektionen var ”väl motiverad” och att han ”utan tvekan” ansåg sig böra lämna de upplysningar i saken som Lindahl hade begärt. Åkesson avslutade noten: ”Då det är min uppfattning att en under sådana förhållanden vidtagen uteslutningsåtgärd” (Lindahls avgång) ”i ett bolag med den ställning Thule innehar kan komma att lända det enskilda försäkringsväsendet till skada, har jag icke velat underlåta att delge Dig mina betänkligheter. Jag har ingenting emot att innehållet i denna skrivelse delgives styrelsens ledamöter.”⁵¹

Dessförinnan hade emellertid Ljunglöf själv i brev till Alf Lindahl åberopat det politiska läget och det hot som vilade över försäkringsväsendet för en vädjan till Lindahl att avgå. Så skedde också; Alf Lindahl avgick och tog Nils Palme med sig.⁵²

Åkesson misslyckades alltså i sitt uppsåt, men händelsen är ytterligare ett exempel på Åkessons långtgående försök till påverkan särskilt i tider när det fria försäkringsväsendets vara, eller icke vara, ansågs stå på spel. I denna ”för försäkringsväsendet så vanskliga timme” lämpade det sig inte med ytterligare obehagliga företeelser som kunde falla motståndarna, dvs planhushållarna, i händerna.⁵³

Tyngdpunkten i Åkessons agerande låg alltså på agerandet under hand, vilket var hans mest finstämda och precisa instrument. Det var i den slutna försäkringspolitiska debatten som han hade sin styrka. Med hot,

god formuleringsförmåga, sakkunskap och stor arbetskapacitet uppträdde han inför en mångfald personer, deltog i alla tänkbara försäkringspolitiska sammanhang och hade därmed ett finger med i alla viktigare försäkringspolitiska frågor under denna period. Åkessons egna, mycket noggrant förda dagböcker utgör här ett ovärderligt vittnesbörd.

O A Åkesson deltog däremot försiktigtvis mycket sparsamt i den offentliga diskussionen och avböjde t ex att på förfrågan skriva en artikel om socialiseringsfrågan under slutet av 1944.⁵⁴ Det finns ej heller några privata noteringar som kan röja ett direkt politiskt engagemang. Däremot finns några korta noteringar av Åkesson till Marcus Wallenberg, då 1945 bankdirektör för Stockholms Enskilda Bank. Den 15 juni 1945 skriver Wallenberg till Åkesson: "Det är kanske pretentiöst av mig att tillsända Dig texten till mina två anföranden i frågorna om socialisering och planhushållning. Men min avsikt är att om möjligt få höra dina kommentarer till ytterligare belysning av dessa för landets framtida välbstånd så viktiga frågor." Åkesson svarade den 28 juni: " . . . Tyvärr har jag hittills blott i ringa grad haft tillfälle att syssla med hithörande spörsmål varför mina synpunkter måste väga mycket lätt." I remiss angående försäkringsmotionen 1945 noterade försäkringsinspektionen att försäkringsväsendets förstatligande var ett spörsmål "av sådan art, att inspektionen från de synpunkter, som inspektionen har att företräda, saknar anledning att ingå på densamma".⁵⁵

Denna inspektionens syn på sin verksamhet stod i överensstämmelse med Åkessons. Detta betyder dock inte att Åkesson endast "i ringa grad haft tillfälle att syssla med hithörande spörsmål". Tvärtom, hithörande spörsmål hade intensivt sysselsatt Åkesson, åtminstone sedan årsskiftet 1934/1935. Åkesson kunde tydligen ge viss vägledning i frågan och fortsatte i sitt brev till Wallenberg: "I diskussionen om ett fritt näringsliv contra en i större utsträckning dirigerad ekonomi göres ofta från den senare sidan gällande, att planhushållningen skulle innebära ökade möjligheter att bemästra de ekonomiska kriserna, vilket tyckes uppfattas såsom planhushållningens största kreditpost. Med hänsyn härtill tycker jag det skulle vara i hög grad önskvärt, att frågan om vilka möjligheter ett fritt näringsliv har att förebygga kriser eller vilka åtgärder som inom ramen av ett fritt näringsliv behöva vidtagas för vinnande av detta syfte, göres till föremål för en ingående analys. Rent pedagogiskt tror jag att en dylik frågeställning skulle vara nyttig. Om Du kunde sätta in någon skarp karl på den frågan, skulle det säkerligen bli till gagn."⁵⁶

Och just så hade Åkesson agerat. För försäkringsbolagen var han själv den skarpa karl som skickligt hade bemästrat både ekonomiska och politiska kriser. Skandias Pär Ulmgren gav följande beskrivning när han den 3 oktober 1945 tillsammans med en trängre krets försäkringsmän uppvaktade Åkesson på hans 60-årsdag: "Men även där vi fått finna oss i att icke få våra önskemål tillgodosedda, har detta skett med jämnmod, ty bakom Dina beslut har vi städse funnit den oväld, som kanske mer än något annat präglat Din gärning. Ej minst under det allvarstygda decennium, vi nu lagt bakom oss, har vi därjämte funnit, att Ditt handlande städse förestavats av omsorgen om ett starkt, men också fritt enskilt försäkringsväsende. Inför de orosmoln, som i närvarande stund samlats på ett fritt näringslivs himmel, känna vi det tryggt, att F.I:s" (försäkringsinspektionens) "ledning ligger i Din erfarna och starka hand."⁵⁷ Och Åkesson tycks tidigt ha tagit standpunkt: ett förstatligande av försäkringsväsendet var oförenligt med ett försäkringsväsen i sund utveckling. Bit för bit demonterades och neutraliserades den försäkringspolitiska debatt som bl a rörde förstatligandefrågan. Åkesson hade dock de facto agerat som en mästerlig "planhushållare" i så måtto att han ville skapa ett rationellt och effektivt försäkringsväsen. Han kunde själv ha kallat sig för en "planhushållningens största kreditpost". Märkligt nog blev han därigenom försäkringsbolagens kanhända viktigaste kugge i den diskussion som benämns just – planhushållningsmotståndet. Statsmaktens förlängda arm, ämbetsmannen Olof André Åkesson, personifierar därmed i det försäkringspolitiska sammanhanget den åkessonska paradoxen.

KAPITEL 7

I närheten av galgen

1. Det villkorlösa kravet

Grunden för den socialdemokratiska planhushållningsideologin lades redan under 1920-talet. Sedan trettioalets ekonomiska kris övervunnits ville socialdemokraterna fortsätta att bygga ut statens roll i det ekonomiska livet. Man syftade till effektivisering och rationalisering av näringslivet. Planerna hade dock hejdots av krigsutbrottet. Nu mot krigsslutet återupptogs tankarna på en fortsatt strukturrationalisering av näringslivet. Samtidigt lät man förstå att fredsdepressionens mörka moln snart skulle torna upp.

De näringspolitiska intentionerna lanserades i Arbetarrörelsens efterkrigsprogram från 1944. Förberedelsearbetet hade pågått i ett par års tid med Ernst Wigforss som ordförande och bl a Rickard Sterner som en av sekreterarna. På partikongressen år 1944 presenterades efterkrigsprogrammet och ett förslag till ett nytt partiprogram med Per Albin Hanssons ord om att man i dessa dokument kunde få veta praktiskt taget allt om arbetarrörelsens avsikter och planer.

Efterkrigsprogrammet innehöll framför allt planer på lång sikt. Leif Lewin skriver: "Det var ju nämligen uppenbart, att programmet inte fick inskränkas till att övervinna krisen under den första efterkrigstiden. Den krisen var ju bara ett av tecknen på det kapitalistiska samhällets svagheter. Endast under korta perioder hade den liberala kapitalismen lyckats ordna samhällsekonomin någorlunda effektivt. Mellankrigstidens ekonomiska system hade givit upphov till ständigt återkommande kriser med arbetslöshet och inskränkt produktion. Krisrisken måste övervinnas en gång för alla genom att samhället fick en sådan organisation, att konjunkturrörelserna utjämnades och alla produktivkrafter togs i bruk . . . Den otyglade fria företagsamhetens samhälle med överproduktion och underkonsumtion, trots att människornas verkliga behov var långt ifrån uppfyllda, och de därav betingade ständiga kriserna måste få ge vika för ett mera utpräglat planhushållningssystem än vad socialdemokraterna hunnit genomföra under trettioalet. All den inten-

siva produktion, som nu användes till förödelse, skulle i efterkrigstidens samhälle tjäna ett socialt och ekonomiskt upprustningsprogram.”

Resonemanget i efterkrigsprogrammet följde tre huvudlinjer: full selsättning, rättvis fördelning och höjd levnadsstandard med krav på fortsatt utbyggnad av välfärdspolitiken i form av t ex socialpolitiska reformer samt ökad effektivitet och demokratisering inom näringslivet. Statens ekonomiska verksamhet skulle utökas endast på områden där den privata företagsamheten medförde misshushållning. Den experimentalistiska och pragmatiska planhushållningsideologin, skriver Leif Lewin, förordades i direkt polemik med den övergivna doktrinära socialiseringsläran.¹

I Arbetarrörelsens efterkrigsprogram fanns dock fortfarande en punkt som tycktes vara en kvarleva av gammal socialistisk dogmatism. Under punkt 18 i programmet skrivs att hela den svenska kreditgivningen skulle ordnas från samhälleliga synpunkter och på ett sådant sätt att produktionen planmässigt utvecklades efter behoven och att alla produktiva resurser blev både fullständigt och effektivt utnyttjade. Riksbankens verksamhet skulle inriktas på detta, och i samma syfte skulle en statlig affärsbanksrörelse organiseras, statliga kreditorgan ta hand om byggnads- och fastighetskrediterna och jordbrukets kreditväsen byggas ut. Investeringsverksamheten i stort skulle ledas av ett offentligt samarbetsorgan som representerade statlig, enskild och kooperativ företagsamhet. Dessutom skrivs: ”Försäkringsväsendet förstatligas, dels för att åstadkomma erforderlig rationalisering, dels för att vinna ökad offentlig kontroll över kapitalmarknaden.” Den ena linjen för ett förstatligande var således statens ökade inflytande över kapitalmarknaden. Den andra linjen gällde den ekonomiska ineffektiviteten inom försäkringsrörelsen; icke obetydliga besparingar skulle kunna göras om de 21 livförsäkringsbolagen reducerades till ett enda; försäkringstagarna fick betala onödigt höga premier därför att anskaffningskostnaderna och annullationsfrekvensen var för hög. Även andra svagheter vidlådde försäkringsväsendet och vissa av dessa hade att göra med ”svagheter i själva den privatekonomiska hushållningsformen”.²

Förstatligandekravet var alltså till synes villkorslöst. Så uppfattades också kravet av försäkringsbolagens representanter. Och Albert Hermanssons, med fleras, speciella intresse för försäkringsbolagens verksamhet tycks alltså vid i ett första påseende ha resulterat i att hela arbe-

tarrörelsen med det socialdemokratiska partiet i spetsen efter kriget skulle arbeta för just detta villkorslösa förstatligande av bolagen.

Hermansson själv hade förberett marken. Han uppmärksammade riksdagen och fokuserade intresset på försäkringsbolagen 1935 och 1936 och återkom, som visats år 1939 med en motion om att tills vidare förhindra utdelning av vinst till aktieägarna i livförsäkringsbolag. I riksdagen gick motionen samma öde till mötes som de tidigare – den avslogs. Socialdemokraterna Hugo Witzell och Lars Lindén aktiverade ytterligare försäkringsfrågor i riksdagen under de första åren av 1940-talet. En av motionerna gällde avdragsrätten för pensionsförsäkringar. Motionen avslogs, men föranledde Albert Hermansson att interpellera. Hermansson inledde: "Herr talman! All slags skatteskolkning betraktas med rätta som ett utslag av bristande samhällsanda. Och i en tid, då hela nationen tvingas att spanna sina krafter till det yttersta för att övervinna svårigheter och faror av olika slag, framstå alla skatteflyktstendenser, i vilka former de än må uppträda, såsom ännu förkastligare än under normala förhållanden. Det har med hänsyn härtill väckt en viss berättigad uppmärksamhet, att några inom den s k storförsäkringen verksamma livförsäkringsbolag under den senaste tiden visat ett allt livligare intresse för anskaffandet av just det slag av försäkringar, vilka på grund av en lucka i gällande skattelagstiftning minska försäkringstagarens skyldighet att erlägga skatt till stat och kommun . . ."

Det var de höga avdragen för pensionsförsäkringspremier, inte avdraget i sig, som Hermansson, Witzell och Lindén ansåg tveksamma. Hermansson frågade Ernst Wigforss om han hade uppmärksammat det förhållandet att välsituerade människor på detta sätt minskade sin skatt till stat och kommun, och om det kunde förväntas att regeringen vidtog åtgärder för att begränsa denna avdragsrätt? Två månader efter det att Hermansson interPELLERAT svarade Wigforss: Bestämmelserna i lagstiftningen var sådana att det i egentlig mening inte var fråga om eftergift med skattebetalning; pensionerna beskattades ju när de betalades ut och "den eftergift på statens fiskala intresse, som avdragsrätten med hänsyn härtill kunde innebära, var motiverad och mer än väl uppvägdes av den uppmuntran till sparsamhet, som genom avdragsrätten gavs". Bolagen hade också noterat att visst missbruk av avdragsrätten kunde förekomma, dock ej i den omfattning som Hermansson velat göra gällande. Skulle inte detta mindre missbruk tendera att försvinna borde man dock icke tveka att vidta åtgärder.

Hermansson blev bara delvis nöjd med Wigforss' svar. Det hade varit bättre, menade Hermansson, om försäkringsbolagen hade börjat ta itu med sanerande åtgärder på ett tidigare stadium; en stor del av våra försäkringsbolag "ha en viss benägenhet att synda mot den goda samhällsandan och att . . . icke gärna omvända och bättra sig förrän i omedelbar närhet av galgen". Wigforss gick åter in i debatten och meddelade att bolagen redan innan Hermansson interPELLERAT hade vidtagit vissa åtgärder. Hermansson avslutade med att ge Wigforss viss formell rätt, men tillade att bolagen inte vidtagit några åtgärder förrän frågan tagits upp i en försäkringsbolagen närliggande tidning.³

Vid samma tidpunkt, vårriksdagen 1941, motionerade Witzell och Lindén om statens övertagande av den privata försäkringsverksamheten. Motionen var synnerligen fåordig – den upptog drygt en sida – och refererade till bolagens väldiga omkostnader. Man menade att premierna skulle bli väsentligt billigare om staten hade hand om pensions-, liv-, olycksfalls-, brand- och trafikförsäkringarna. Första lagutskottet beredde ärendet och hemställde att motionen icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda. Skälet var att 1937 års försäkringsutredning – som låg vilande sedan januari 1940 – torde komma att återuppta arbetet så snart omständigheterna medgav detta. Utredningen återupptogs också, som redovisats, mot slutet av 1942.⁴

I den riksdagsdebatt som följde på lagutskottets utlåtande framkom ett par omständigheter av intresse. Första lagutskottet utgick alltså ifrån att 1937 års försäkringsutredning förr eller senare skulle återupptas. Utredningen skulle "belysa och enligt sunda försäkringsrättsliga principer tillrättalägga de spörsmål, som äro av betydelse på försäkringsväsendets område". När den utredningen sedermera blev klar innebar detta, enligt utskottet, att en bättre grundval förelåg för frågan om försäkringsväsendets förstatligande. Uttalandet tycktes något oklart och föranledde Witzell att i debatten ta upp saken: Det var i första hand ett återupptagande av 1937 års utredning som han hade önskat, dock med det tillägget att utredningen också borde omfatta frågan om försäkringsväsendets förstatligande. Witzell hade nu tolkat lagutskottets utlåtande i den riktningen. Socialdemokraten och utskottsledamoten Axel Lindqvist meddelade därefter helt klart att utskottet inte tagit ställning till förstatligandefrågan, men att den kommande utredningens framlagda material skulle ge svar på "om hela försäkringsväsendet eller vissa delar därav kunna handhasas bättre om de blir förstatligade, än om de förbli

enskild verksamhet". Även utskottsledamoten Birger Gezelius, högern, kom slutligen fram till denna ståndpunkt.⁵

I utskottsutlåtandets språkdräkt tycks detta betyda: utifrån en utredning som skulle "belysa och enligt sunda försäkringsrättsliga principer tillrättalägga samtliga de spörsmål" som var av betydelse för försäkringsväsendet skulle ett avgörande ställningstagande kunna tas till i vad mån ett förstatligande skulle bli aktuellt eller inte. Den fråga som aldrig ställdes var: Om nu de betydelsefullare spörsmålen tillrättalades enligt sunda försäkringsrättsliga principer, vilka skäl skulle då finnas kvar för ett förstatligande? Det tycks som om ivrarna för ett eventuellt förstatligande redan nu hade hamnat i en brydsam situation.

I debatten framkom ytterligare en omständighet av intresse. Utskottsledamoten från andra kammaren, socialdemokraten Axel Lindqvist, tillrättavisade sin partikollega Witzell, som dessförinnan relativt utförligt hade pläderat för sin och Lindéns sak, för att ha inlämnat en alltför kortfattad motion. När Witzell "en annan gång motionerar i en så viktig och betydelsefull sak som denna, bör han ge sig tid att skriva ned en del av de uppfattningar, som han har . . ."⁶ Tillrättavisningen är märklig, om än i sak riktig, och kan sannolikt spegla det förhållandet att de till försäkringsväsendet mest nitiska och kritiska personerna inom partiet inte alltid hade gehör i partiets mera inflytelserika kretsar. En liknande inställning finner även stöd i ett uttalande av det kooperativa försäkringsbolaget Folkets direktör, Ingvar Laurin, som redan under 1930-talets mitt menade att Hermansson "icke intar någon mera framträdande plats inom socialdemokratiska partiet" och att alla hans meningsfränder ansågs vara "andrarangsfigurer".⁷ I detta sammanhang kan det vara betydande att redan här redovisa Folket-Samarbetes K Erikssons synpunkt på Albert Hermansson i 1945 års riksdagsdebatt. I fyra artiklar under 1945 refererade K Eriksson den försäkringspolitiska debatten och noterade i förbigående Hermanssons inlägg i riksdagen: "Hr Hermansson höll, som naturligt var, ett ganska långt anförande, vilket, då hans ståndpunkter äro kända, knappast närmare behöver återges. Det var också – som talarens sed är – rätt propagandamässigt upplagt." K Eriksson – med sannolikt goda kontakter inom socialdemokratien – praktiskt taget nonchalerar Hermansson och menar att det var uppenbart "att en avsevärd skillnad förelåg i sättet att betrakta tingen mellan representanter för socialdemokraterna i utskottet och motionären hr Hermansson".⁸

Från andrakammardebatten år 1941 kan två högst sannolika slutsatser dras: det hade visat sig svårt för de försäkringsintresserade inom det

socialdemokratiska partiet att skapa tiltro till värdet av ett förstatligande av de svenska försäkringsbolagen. Frågan var inte särskilt angelägen. Snarare menade flertalet att det skulle vara tillfyllest om bolagen själva sanerade sin verksamhet på de punkter där viss, mer eller mindre berättigad kritik hade framförts. Ivrarna för ett förstatligande var alltså få – åtminstone i minoritet. Därtill, om än inte därför, utgjorde försäkringsaktivisterna ingen inflytelserik grupp inom partiet. En inte helt ovanlig föreställning var nog att de helt enkelt överreagerade på de missförhållanden som vidlådde försäkringsväsendet.

Hur uppfattade Ernst Wigforss kravet på förstatligande av försäkringsbolagen? De grundläggande och allmänna utgångspunkterna var två: För det första, menade Wigforss i ett tal till Försäkringsfunktionärernas förbund i november 1944, rådde ojämlikhet i ekonomiskt avseende såväl i dagens samhälle som i samhällen från tidigare århundranden. Denna ekonomiska ojämlikhet mellan människor manifesterades i att vissa människor ägde för lite och andra för mycket. Om samhället engagerade sig i, och t o m övertog, den produktiva verksamheten och kapitalet kunde denna klyfta människor emellan övervinnas. Förstatligande eller socialisering uppfattades som en metod för ekonomisk jämlikhet, dvs ett fördelningspolitiskt instrument. Den andra utgångspunkten var av annat slag: Det ekonomiska livet var till för att använda alla samhällets tillgångar i form av arbetskraft, naturtillgångar och kapital så effektivt som möjligt för att därigenom göra det materiella underlaget så stort som möjligt, produktionen så effektiv som möjlig och – i enlighet med den förra utgångspunkten – fördelningen så lämplig som möjligt.

Trots denna något allmänna och övergripande hållning menade Wigforss: "Man kan inte resonera abstrakt om samhällsföretag och enskild företagsamhet. Jag skulle vilja erinra om att alla sådana ord äro klichéer, som hjälper oss mycket lite. Man måste se på de enskilda företagen, de särskilda områdena av näringslivet var för sig." Frågan om försäkringsväsendet skulle ligga i allmän hand fick ses från två synpunkter. "För det första: Om det gäller, att allt kapital skall komma till bästa möjliga användning, är det naturligt att det finns ett intresse att samhället – i enlighet med vad som anföres i Arbetarrörelsens efterkrigsprogram – har en kontroll över kapitalets användning. Försäkringsbolagen äro ju utomordentligt stora hopsamlare av kapital och inte minst små kapital, som på det sättet kanske kan komma till mycket bättre användning än de enskilda små summorna var för sig. Det behövs stora kapital i det moderna

näringslivet, och försäkringsväsendet är en form för sparmedlens användning, som är av betydelse. Det är då klart, att det från samhällets synpunkt är av betydelse, om enskilda helt utan kontroll ha i sina händer att bestämma över detta kapitals användning . . . För det andra: Tillvaratar försäkringsverksamheten de produktiva tillgångarna på det mest effektiva sättet? Åtminstone för den, som helt utifrån betraktar försäkringsverksamheten och jämför den med annan ekonomisk verksamhet, så har man det intrycket, att försäkringsverksamheten är av den art, som mycket mer liknar samhällelig verksamhet utav andra slag än den liknar industriell ekonomisk verksamhet. Försäkringsbolagens verksamhet är sådan att den har mycket, mycket stora beröringspunkter med offentlig verksamhet, som ligger i det allmännas hand, inte ämbetsmannaarbete, men något åt det hållet.”

Wigforss ifrågasatte också i sitt föredrag vissa företeelser inom försäkringsväsendet. Om försäkringsverksamheten skulle övergå i det allmännas hand så skulle åtminstone vissa personer i branschen drabbas av sänkta löner – de förmåner som hade diskuterats i pressen blev ett användbart argument, nu framställt till de försäkringsanställda. Vidare menade Wigforss att vissa försäkringsformer som t ex s k kalasförsäkringar som utföll vid femtio års ålder var högst olämpliga; detsamma gällde försäkringar som tecknades i syfte att undgå skatt. Bolagen borde också försöka att i högre grad standardisera sina produkter, så att kunderna inte utsattes för den förvirrande mångfald försäkringsformer som bolagen hade att erbjuda. Sjukförsäkringen skulle så småningom göras obligatorisk, detsamma gällde olycksfallsförsäkringen och säkerligen också arbetslöshetsförsäkringen och då vore det lite besynnerligt om det som kallades för folkförsäkringen inte också skulle kunna bli obligatorisk.

Inom sakförsäkringarnas område, fortsatte Wigforss, var ju redan en hel del försäkringar redan obligatoriska: det gällde trafikförsäkringen och praktiskt taget alla brandförsäkringar, som man helt enkelt inte kunde vara förutan. Och inom detta område hade knappast konkurrensen mellan bolagen någon nämnvärt positiv effekt. ”En av den fria konkurrensens fördelar på andra områden är, att den för fram nya behov, nya varor. Det gäller inte här. Det är en begränsad krets och ett begränsat arbete.” Med skicklig demagogi utnyttjade Wigforss den jämförande statistik han erhållit från Thules Ragnar Blomquist beträffande de svenska bolagens kostnader i förhållande till bolag i andra länder. Hur kom det sig, frågade Wigforss, att konkurrensen ansågs ha så kostnadsdämpande verkan när försäkringen i USA – där konkurrensen var som hårdast –

kostade dubbelt så mycket som i Sverige? Den statistik som skulle visa att det var orätt att kräva utredning om det svenska försäkringsväsendet hade endast framkallat nya frågor och utgjorde nu första ledet i en kommande utredning som skulle skapa klarhet för ett vidare handlande. "En utredning kan visa, att antagandet är fel. Då får den, som gjort de oriktiga antagandena ta tillbaka vad han sagt. Men i förväg måste man ha en ganska bestämd mening om hur många saker skulle kunna bli mycket bättre, innan en detaljerad utredning kommer till stånd . . . Om en rationalisering är möjlig, innebär den en sådan besparing för hela folkhushållet, att de, som drabbas, kan ställa anspråk att de icke ska bli lidande" och varje "sådan rationalisering bör i någon liten mån kunna bidra till höjningen av standarden i samhället." Wigforss avslutade sitt tal: Så många missförstånd hade förekommit i debatten om samhällets ingripande i näringslivet att han ville upprepa även det självklara. "Arbetarrörelsens åtgärder vilja öka effektiviteten och därigenom skapa en bättre grundval för medborgarnas liv."⁹

Försäkringsbolagens Karl af Geijerstam, Yngve Lundén och Waldemar Odhnoff tog personlig kontakt med Ernst Wigforss för att visa hur försäkringsverksamheten fungerade, hur försäljningsarbetet utfördes, hur beståndsvården sköttes, hur inkassot var organiserat osv. Ernst Wigforss tycks ha varit intresserad av någon form av obligatorisk livförsäkring i likhet med förslaget om den obligatoriska sjukförsäkringen. Här visar sig alltså återigen det begränsade intresset och tankegången på en obligatorisk livförsäkring – en form av våra dagars tjänstegrupplivförsäkring – sammanfaller med den tankegång som presenterades av Elof Lindberg redan under 1930-talet. Bolagen kontaktade också Aftontidningens Frans Severin, som lär ha yttrat att han för sin del inte tänkte kräva ett förstatligande om en utredning kunde göra sannolikt att staten inte kunde driva försäkringsverksamhet bättre än de enskilda bolagen. Vidare inbjöds Gunnar Myrdal och Rickard Sterner att tillsammans med representanter från försäkringsbolagen och näringslivet i övrigt delta i möte på Thule under slutet av 1945. Myrdal påpekade att utredningarna i statens regi, inklusive utredningen om försäkringsväsendet, hade en klar och entydig målsättning: den form i vilken verksamheterna skall bedrivas skulle vara den som var den mest rationella och den som bäst tillvaratog konsumenternas intressen. Om nu detta var målsättningen, genmälde det, hur kunde det då komma sig att kravet på förstatligande av försäkringsväsendet uttrycktes så villkorslöst i Arbetarrörelsens efterkrigs-

program? Myrdal lär ha svarat: Socialdemokraterna hade vikit från denna ståndpunkt och det hade varit mer eller mindre ett förbiseende att efterkrigsprogrammet hade erhållit denna formulering. Det fanns, menade Myrdal, andra vägar att gå.

Även Richard Sterner – en av sekreterarna i kommittén för efterkrigsprogrammet – kunde tänka sig andra lösningar än ett generellt förstatligande. I ett möte med Folket-Samarbete kastade han fram en tanke på att organisera ett statligt försäkringsbolag som komplement till ett kooperativt och ett kapitalistiskt.¹⁰

Vid den tidpunkten framstående socialdemokrater, tillika utformare av Arbetarrörelsens efterkrigsprogram, tycks alltså snabbt ha övergivit det kategoriska kravet på ett förstatligande av det enskilda försäkringsväsendet.

De ståndpunkter som intogs var i huvudsak tre. För det första: försäkringsbolagen var stora ansamlare av kapital. Det var därför av vikt att staten fick kontroll över detta kapitalflöde. Denna kontroll ingick i socialdemokraternas syn på den övergripande samhälleliga planeringen och ansågs nödvändig för att landets resurser bäst skulle kunna utnyttjas. Och den framtida investeringsverksamheten utgjorde en nyckel till ett effektivt arbetande näringsliv; särskilt inom bostadspolitiken var den statliga kredit- och subventionsverksamheten betydande. Det kan sägas, skrevs det i efterkrigsprogrammet, att staten genom denna verksamhet styr större delen av bostadspolitiken. Därtill borde staten använda sitt inflytande till att hålla räntenivån så låg som möjligt. Lågräntepolitiken ansågs vara ett verksamt medel för att stimulera företagsamheten. Mellan perioder av högkonjunkturer löpte kriser och depressioner, vilket betydde arbetslöshet för arbetarna och mindre vinster och större förluster för de egna företagen. ”Alla förlorar på att företagsamheten tryter och kapitalet icke används till att hålla produktionen i full gång. Statens ekonomiska makt bör därför i allas intresse sättas in på att ge näringslivet det stöd som bibehållandet av en varaktig och stabil högkonjunktur kräver. Inkomsterna i samhället måste göras höga och göras så säkra, att efterfrågan icke viker. För att stimulera företagsamheten måste räntenivån hållas så låg som möjligt.”¹¹

För det andra: försäkringsverksamheten borde kunna bedrivas mera effektivt – kostnaderna borde minska, produkterna standardiseras, enheterna bli färre och större och därmed mera rationella. På denna punkt tycks försäkringsbolagen ha varit överens, åtminstone i den interna debatten: bolagen arbetade i enlighet med denna allmänna inriktning. För

det tredje: om en kommande utredning, trots allt, skulle visa att staten kunde driva försäkringsverksamhet mera effektivt och rationellt än de nu befintliga bolagen så borde förstatligande vara ett naturligt handlingsalternativ. Denna tredje inriktning hade dock försatt ivrarna för ett förstatligande i ett praktiskt-politiskt dilemma: om nu en kommande utredning skulle tillrättalägga branschens problem enligt sunda försäkringsrättsliga principer, vilka motiv skulle därefter finnas för ett förstatligande?

Det är således högst sannolikt att försäkringsbolagen inte var, som Hermansson uttryckte det, i närheten av galgen. Skälen till att förstatligandekravet framställdes så villkorslöst i efterkrigsprogrammet kan så långt hypotetiskt förklaras av följande: inom det socialdemokratiska partiet fanns krafter som hade en mera radikal och dogmatisk inställning till förstatligande frågor. Detta framkom också vid den socialdemokratiska partikongressen 1944. För att till viss del tillfredsställa denna fraktion inom partiet kunde ett förstatligandekrav tjäna som balanserande och sammanhållande faktor; för socialdemokratin torde det ha varit av vikt att gå enade in i den kommande efterkrigstiden. Och försäkringsrörelsen var måhända ett gott val därför att man helt säkert kunde vinna ett visst gensvar hos en allmän opinion som inte tycktes ha särskilt goda tankar om försäkringsbolagens verksamhet. Därtill hade kommunisterna haft framgångar. Ett förstatligandekrav från socialdemokraternas sida kunde därmed fånga in de röster som kunde befaras tillfalla kommunisterna om de ensamma fick ta hand om de positiva vindar som mot krigsslutet trots allt tycktes finnas för socialisering i mer doktrinär bemärkelse – eller, som högerens Knut Ewerlöf uttryckte det: radikaliseringsprogrammet var väl närmast att betrakta som ”infångande av den vänstervind, som i krigets spår blåser över världen”.¹²

Dessa skäl för ett villkorslöst förstatligande av försäkringsbolagen kunde vara goda nog. Att kravet var ett förbiseende, som Gunnar Myrdal tycks ha menat, är sannolikt inte uttömmande.

2. *En sista strid*

Albert Hermansson – socialdemokraternas främste kritiker av det enskilda försäkringsväsendet – skulle nu år 1945 en sista gång göra riksdagen uppmärksam på den otillfredsställande skötseln av de svenska försäkringsbolagen. Han kom väl förberedd. Hans motion skrevs under av ytterligare 47 ledamöter i den andra kammaren – bl a Torsten Nilsson,

David Hall, Fridolf Thapper, Henry Allard, Hugo Witzell och Karl Ward; till den första kammaren lämnades en likalydande motion underskriven av 7 ledamöter, däribland Axel Strand, då kassör inom Landsorganisationen. Motionerna utmynnade i krav på en allsidig utredning med syfte att åstadkomma en genomgripande centralisering och rationalisering av försäkringsverksamheten, inbegripet om och i vilken utsträckning det privata försäkringsväsendet borde överföras till staten och om vissa ytterligare försäkringsgrenar borde göras obligatoriska. Därtill borde ett förslag skyndsamt framläggas om provisorisk lagstiftning för att förhindra att nya och ur det allmännas synpunkt icke önskvärda försäkringsbolag bildades och att äldre bolag startade ny verksamhet under den tid försäkringsverksamheten var under utredning.

Motionerna inleddes med en exposé över försäkringens historiska rötter, antalet verksamma försäkringsbolag, den svenska försäkringsrörelsens premievolym och ett påpekande om att försäkringsverksamheten alltmer borde inordnas under begreppet socialpolitik; i själva försäkringsidén låg ju en maning till inbördes hjälp och stöd medborgarna emellan och verksamheten borde därför bedömas enligt andra kriterier än vad som var vanligt inom ordinarie affärsverksamhet. Staten, fortsatte man, hade främst att övervaka bolagens soliditet så att bolagens utfästelser var tryggade gentemot försäkringstagarna. Därtill sågs försäkringsverksamheten utifrån tankar på effektivitet: relationen mellan influtna premier och skadeutbetalningar skulle hållas på en rimlig nivå. Mellan perioden 1935–1939 hade endast 52 % av influtna premier utbetalats i form av skadeersättning inom brandförsäkringen; för inbrottsförsäkring var motsvarande siffra så låg som 25 %. Återstoden av försäkringspremierna slukades av administrationskostnader och vinst – förutom smärre avsättningar till utjämningsfonder. Någon tendens till minskning av förvaltningskostnadernas andel av influtna premier kunde för perioden 1931 till 1939 inte konstateras inom området skadeförsäkring.

Inom livförsäkringen kunde inte lika självklara slutsatser dras. Försäkringsskyddet levererades ju över en betydligt längre period men förvaltningskostnaderna i relation till premieinkomsten hade dock sjunkit, räknat på femårsperioder från 1928/32 21.6 % till 17.7 % perioden 1938/42. Däri låg heller inte livförsäkringens största problem. I stället utgjordes detta av den orättvisa som vederfors försäkringstagare som tecknade små försäkringar i jämförelse med de som tecknade stora försäkringar. Bolaget Trygg, med ca 700.000 små försäkringstagare i sitt bestånd,

belastade sina försäkringstagare med inte mindre än 32 % i förvaltningskostnader, medan storlivförsäkringsbolaget Thule, som inriktade sin försäljning på de burgna klasserna i storstäderna, hade en förvaltningskostnad på 11 %. Förvaltningskostnadernas nivå accepterades dock inom den kollektiva tjänstepensionsförsäkringen, dvs inom SPP. Frånvaron av konkurrens ansågs ha bidragit till SPP:s gynnsamma utveckling. En liten reservation inför framtiden lämnades dock: den så småningom inträdande ökningen av antalet pensionstagare kunde senare även här komma att verka i omkostnadshöjande riktning.

Staten hade, som sagt, till uppgift att genom lagbestämmelser verka för bolagens soliditet. Detta innebar i princip att bolagen kunde sätta premierna något högre än alldeles nödvändigt. Därför borde verksamheten åsättas ett effektivitetskrav som innebar att försäkringsskyddet blev så billigt som möjligt, hänsyn dock tagen till soliditetskravet. Vinst uppstod normalt i försäkringsrörelse och därför borde denna vinst i sin helhet återgå till försäkringstagarna. Förvaltningskostnaderna skulle därmed framstå som skäliga endast om de utgjorde ett rimligt pris för den verksamhet som bolagen hade att ombesörja.

Men bolagens kostnader ansågs långt ifrån skäliga och orsakerna här till var flera. Inom skadeförsäkringen existerade, menade man, knappast någon premiekonkurrens på grund av tariffbolagens verksamhet och att non-tariffbolagen regelmässigt lade sig 10 % under tariffbolagens premier. Verksamheten liknades vid ett privat monopol. Försäljningsorganisationernas storlek var en andra faktor som fördyrade verksamheten; inom livförsäkringen fanns år 1943 25 generalagenter, 247 distriktschefer, 819 inspektörer, 33.187 agenter och 4.310 underagenter, tillhopa 38.588 personer. Omkring 200.000 livförsäkringar nyanskaffades per år, vilket innebar ca 5 försäkringar per år och agent, och om yrkesmännen antogs tjäna 7.000 kronor per år, återstod för biförtjänstagenterna ca 55 kronor per person och år. Även om siffrorna kunde vara något osäkra var knappast någon annan näringsgren utrustad med en så lösligt beskaffad försäljningsorganisation. En tredje orsak till höga kostnader var att returprovisioner fortfarande förekom; industri- och handelsföretags anställda kunde vara inregistrerade som agenter, vilket regelmässigt gav sådana företag vissa rabatter på mellan 10 och 15 %; vidare var det vanligt att bankkamrerare och bankdirektörer var agenter för att kunna hjälpa till med försäkringstecknande i samband med lämnade krediter. En fjärde faktor var de alltför höga annulationerna inom livförsäkringen. Anpassningen till försäkringstagarnas individuella behov var otillfreds-

ställande; det visade sig att försäkringstagarna inte ville behålla sina försäkringar under mestparten av försäkringstiden. Visserligen hade en viss förbättring inträtt under de senaste åren, men statistiken ansågs inte helt rättvisande därför att bolagen beslutat om liberalare återköpsvillkor, som i sin tur resulterat i att antalet annullationer utan vederlag kunnat reduceras.

Därtill menade motionärerna att kontrollen av bolagens fonder var otillräcklig. Varken samhället eller försäkringstagarna hade något verkligt inflytande över bolagens investeringspolitik trots de bestämmelser som fanns i lag om försäkringsrörelse beträffande i vilka säkerheter försäkringsfonderna skulle placeras. En enda person kunde med hundratusen kronor som insats behärska ett bolag med hundratals miljoner i försäkringsfonder och sköta dessa affärer lika egenmäktigt som om de vore hans privata egendom. Sådant förekom också i verkligheten, menade motionärerna, och syftade då på Svenska Liv.

För att komma till rätta med de problem som vidlådde det enskilda försäkringsväsendet föreslogs centralisering: "En centralisering av försäkringsverksamheten efter rationella linjer är sålunda nödvändig. Fråga är emellertid huruvida samhället kan tillåta att det privata försäkringsväsendet sammansluter sig i ett fåtal stora företag inom vilka redan nu förekommande monopoltendenser i så fall skulle komma att ytterligare förstärkas. De privata tarifföreningarna . . . har redan nu inriktat sin verksamhet på sådant sätt att premierna bestämmas efter den måttstocken, att även andra företag som har de största omkostnaderna skall ha täckning för dessa. En driftskoncentration under enskild ledning skulle dessutom innebära, att dispositionsrätten för en mycket stor del av samhällets kapitaltillgångar koncentreras på ett fåtal enskilda händer. Under sådana förhållanden måste det starkt ifrågasättas om icke centralisering av försäkringsverksamheten bör ske i statens regi."¹³

Den kritik som framfördes i motionerna känns sålunda igen: bolagens kostnader, agentantalet, annullationerna, kontrollen över kapitalanhopningen, demokratin inom bolagen, returprovisionerna, tariffsammanlutningarna, den bristande konkurrensen osv. Förslaget till lösning av dessa problem var också välbekant: bolagen borde gå samman i större enheter för att driften därmed skulle bli mera rationell. Däremot kompletterades detta krav nu med en än mer uttalad misstro till att bolagen själva skulle klara denna väg till centralisering utan statens medverkan.

Därtill fanns en oro för att det samlade kapitalet vid en centralisering skulle koncentreras på alltför få händer utan samhällsinsyn.

Det något märkliga var dock att Albert Hermansson själv satt med i den pågående 1942 års försäkringsutredningen tillsammans med bolagsrepresentanterna Nils Josef Ekwall, K Eriksson och Filip Lundberg samt inspektionens O A Åkesson och experten Harald Cramér, vilka arbetade med att skapa förutsättningar för sådan centralisering som Hermansson m fl föreslagit i motionen: de hårdare koncessionsbestämmelserna skulle stänga ute nytilllkommande bolag och skälighetsprincipen, vars innebörd Hermansson själv delvis använde i motionen, skulle genom fordran på trång omkostnadsplan tvinga bolagen, åtminstone livförsäkringsbolagen, till samgåenden. Det kan hända att Hermansson inte till fullo hade trängt in i Harald Cramérs och Filip Lundbergs arbeten inom utredningens väggar, ty vad som där diskuterades, och vid denna tidpunkt – början av 1945 – stod klart, var att försäkringsverksamheten skulle centraliseras just i statens regi, dvs med hjälp av den kommande lagstiftningen vars innehåll och intentioner godtagits av de ledande männen inom försäkringsväsendet. När riksdagen nu återigen blev uppmärksamgjord på bolagens problem så hade staten, genom inspektionens representant, och bolagen redan till väsentliga delar kommit överens om den allmänna inriktningen: effektivisering, rationalisering, kostnadsminskning och centralisering. Det som kvarstod att lösa var ett par mindre skönhetsfläckar: vissa privata intressen inom de ömsesidiga bolagen, demokratifrågan, dvs försäkringstagarnas inflytande i bolagen samt sammanblandningen av liv- och skadeförsäkringsrörelse inom ett och samma bolag. Därtill kvarstod till viss del frågan om statens kontroll över kapitalbildningen. Samtidigt fanns, som visats, inga egentliga intressen från socialdemokratins sida att ta steget fullt ut mot ett förstatligande av bolagen. Kvar stod nu, tycks det, endast den försäkringspolitiska fäktningen inför det offentliga.

Försäkringsmotionerna remitterades till första lagutskottet som gav försäkringsbolagen, inspektionen och 1942 års försäkringsutredning tillfälle att yttra sig. Svenska Försäkringsbolags Riksförbund menade att försäkringsväsendet skildrats på ett föga objektivt sätt och i många stycken rent felaktigt. Framställningen i motionerna var tendentiös och gav uttryck för oberättigad misstro mot bolagen; detta gällde den historiska beskrivningen, användningen av siffermaterial, jämförelser med annan verksamhet osv. Särskilt synen på kostnadsfrågorna angreps hårt av riks-

förbundet. Återigen fick man nu peka på att motionärerna i likhet med riksdagsmotionerna åren 1935 och 1936 använt sig av felaktiga mått, när kostnaderna sattes i relation till premieinkomsten. Med rätta kunde förbundet konstatera att kostnadsandelen skulle stiga vid premiesänkning och sjunka vid premiehöjning. I stället anförde förbundet att genomsnittspremierna från 1920-talet för t ex brandförsäkringen under "konkurrensens oavåtliga tryck" pressats ned med 50 %. Premiesänkningen hade t o m varit större, därför att försäkringsvillkoren genom ändringar lämnat försäkringstagarna ökade förmåner, dvs ett bättre försäkrings-skydd.

Även livförsäkringens kostnadsjämförelser ansågs felaktiga. Minskningen av kostnaderna under de senaste åren hade i huvudsak orsakats av ändrad sammansättning av livförsäkringsbeståndet – mindre kostnadskrävande försäkringar hade sålts i större utsträckning än tidigare. Det bästa sättet för beräkning av livförsäkringens kostnader, påpekade riksförbundet, var att jämföra de i grunderna antagna kostnaderna med det verkliga utfallet. Därtill noterades att jämförelser mellan försäkringsverksamhet och annan verksamhet, som t ex bankrörelse, på det hela taget var intetsägande – verksamheterna var artskillda och sådana jämförelser kunde inte ligga till grund för en bedömning av livbolagens effektivitet. Och även om olika kostnadsmått kunde användas så gav dock jämförelsematerial från utländsk verksamhet ett starkt stöd för uppfattningen att bolagen i Sverige arbetade med låga kostnader. Här hade riksförbundet sannolikt rätt. Däremot noterades inte att bolagen i sådana interna jämförelser i stort sett använde samma teknik som motionärerna.

Riksförbundet fortsatte. Premie- och konkurrensfrågan inom skadeförsäkringen var central. Här menade riksförbundet att den ohämmade konkurrensen förbjuder sig själv genom kravet på försäkringsbolagens soliditet. Beträffande tarifföreningarnas verksamhet påpekades också med rätta att dessa gav stort utrymme åt att eliminera riskerna genom skadeförebyggande och skadebegränsande åtgärder. Och mellan tariffbolagen och non-tariffbolagen rådde utomordentligt stark konkurrens samtidigt som konkurrensen – om än inte alltid genom olika premiesättning – gjorde sig gällande också inom bolagsgrupperna. Och påståendet att non-tariffbolagen, i stort de ömsesidiga bolagen, bestämde sina premier till 90 % av tariffbolagens förnekades bestämt. Det var snarare ägnat att förvåna, menade riksförbundet, att motionärerna "som eljest i en centralisering av försäkringsverksamheten se botemedlet mot de

svagheter, varav denna verksamhet förmenas lida, synas ha förbisett, att samverkan, utan att företagsindividualiteten därför trädades för nära, utgör en förutsättning för ej blott ett solitt utan även – och icke minst – för ett effektivt försäkringsväsende. Man har i själva verket på denna väg tillvaratagit åtskilliga av de fördelar, som en centralisering skulle kunna medföra, utan att de därmed förenade nackdelarna behövt göra sig gällande.”

Riksförbundet fortsatte att avvisa kritiken kring den dyra anskaffningen och påpekade att åtgärder faktiskt hade vidtagits beträffande antalet försäljare. Vidare menade man att frågan om returprovisionerna var obefogad genom att bolagen själva genom överenskommelser bestämt vilka regler som här fick gälla. Riksförbundet ansåg också att de individuella bolagen i tillräcklig grad anpassat sin försäljning till individernas behov bl a genom att visa siffror på att andelen försäkringar med högre utbetalningsålder än 50 år nu väsentligt hade höjts och att bolagen erbjöd försäkringar först efter det att en viss behovsutredning företetts de blivande försäkringstagarna. Kritiken beträffande annullationerna bestreds lika så genom statistik som visade att frekvensen annullationer sjunkit i högre grad än vad som visats i motionerna.

I kapitalförvaltningsfrågan slutligen meddelade riksförbundet att merparten av bolagens fonder – 3,2 miljarder kronor – placerades enligt lagen om försäkringsrörelse och att bolagen därför inte hade särskilt fria händer när det gällde olika placeringsobjekt. Att det däremot förekom att en eller ett par personer hade bestämmanderätten över ett bolags ledning ansågs även från riksförbundets sida som klart otillfredsställande och detta påpekades också i samband med frågan om försäkringstagareinflytandet, ett spörsmål som dessutom behandlades av 1942 års försäkringsutredning.

I sitt 76 sidor långa remissvar avvisade alltså riksförbundet på punkt efter punkt den kritik som hade framförts i försäkringsmotionerna. Vad som hade anförts som skäl för en kommande utredning kunde man inte godta, men menade sig inte ha någon uppfattning om en utredning skulle tillsättas eller inte av det skälet att förbundet självt var part i målet.¹⁴

Det kooperativa försäkringsbolaget Folket-Samarbete, som inte tillhörde Svenska Försäkringsbolags Riksförbund, meddelade i likhet med förbundet att den kritik som framförts i motionerna till stora delar var överdriven. Däremot nyanserades svaret på väsentliga punkter: Försäkringen, särskilt livförsäkringen, borde ses som en socialförsäkringen komp-

letterande verksamhet och när nu efter kriget en utbyggnad av socialförsäkringen var att vänta, var det nödvändigt att bolagens verksamhet anpassades därefter. Inom folkförsäkringen fanns fortfarande vissa brister: det ansågs inte tillfredsställande att ett bolag – det gällde Trygg – fortfarande använde sig av veckovis inkassering; inom Folket var t o m månadsavisering snart utrotad och avsåg endast 4–5 % av beståndet. Folket-Samarbete menade sig inta en särställning i flera avseenden inom det svenska försäkringsväsendet: försäkringstagarnas inflytande hade ordnats bättre än i andra bolag och företaget kunde fritt konkurrera med övriga ömsesidiga bolag och med tariffbolagen och pekade på att tariffbolagen inte alls kunde sätta några kartellpriser inom skadeförsäkringsrörelsen. Bolagets fristående ställning var alltså en garanti för upprätthållande av konkurrensen.¹⁵

Folket-Samarbetes ledning med K Eriksson i spetsen var inte anhängare av förstatligande; detta var naturligt och låg i den kooperativa ideologins natur, och K Eriksson försökte också att påverka bortåt ett 80-tal personer inom socialdemokratin och fackföreningsrörelsen beträffande de försäkringspolitiska frågorna genom att under försommaren 1945 – strax före den försäkringspolitiska debatten i riksdagen – beskriva verksamhetens inriktning och bolagets inställning. Ett förstatligandekrav kunde ju, förståeligt nog, uppfattas som en kritik mot Kooperationen själv. Och skulle en utredning komma till stånd, vilket man inte hade något emot, borde också den redan nu statliga försäkringsverksamheten involveras; annars skulle inte helt rättvisande jämförelser kunna göras.

Relationen stat, Kooperation och enskild företagsamhet beskrevs i klarspråk: "Den kapitalism, som i konkurrens med Kooperationen verkar inom försäkringsväsendet, får nöja sig med i stort sett våra anspråk. Endast i det fall att den skapar något nytt och betydelsefullt, som den kooperativa rörelsen saknar, kan den måhända tjäna en särskild vinst, men då förtjänar den ju också detta på grund av sitt initiativ. Ty den frihet, som man nu så mycket talar om, måste väl framför allt innebära frihet till initiativ, till anpassning och effektivisering, som är så svår att få en motsvarighet till i monopolistisk enskild eller statlig dirigering. Vill däremot staten driva en verksamhet i konkurrens med Kooperationen och med enskild företagsamhet, då finnes ju ingen anledning att icke med tillfredsställelse hälsa ett sådant initiativ."¹⁶

Inspektionen och 1942 års försäkringsutredning svarade båda relativt kortfattat på utskottsremissen. Inspektionen hade invändningar mot

motionärernas sätt att utnyttja siffermaterialet, men menade att de förekommande felaktigheterna "icke äro av den storlek, att rättelse av desamma kunde förväntas medföra någon avsevärd förändring av de slutsatser, som motionärerna ansett sig kunna draga ur de av dem anförda uppgifterna". Inspektionen pekade vidare på att de flesta grenar inom den privata verksamheten under de senaste årtiondena varit starkt sosselsatta med organisatoriska åtgärder som avsett att förbilliga och förenkla förvaltningsapparaten. Så gällde även det enskilda försäkringsväsendet: antalet ombud hade reducerats till mindre än hälften, den genomsnittliga premiesatsen för brand hade den senaste tjugoårsperioden minskats från 2.03 till 1.37 promille eller med 33 %, och inom livförsäkringsrörelsen hade en mer rationellt bedriven beståndsvård minskat de tidigare avsevärda förtidsannullationerna. Inspektionen fokuserade därpå efter på centralisering- och förstatligandefrågan och menade att den rådande splittringen på en mångfald bolag var påfallande och att detta onekligen medförde vissa nackdelar. Nu ville man rikta uppmärksamheten på att det fanns 975 stycken brand-, sjö- och husdjursförsäkringsföretag som drev försäkringsverksamhet utan tillsyn och inom områden på landsbygden mindre än ett härad eller tio socknar. "Med hänsyn till de former för premiesättning och skadereglering . . . och jämväl den hos många bristfälliga riskutjämningen skulle en centralisering av ifrågasvarande verksamhet till större enheter otvivelaktigt medföra en välbehörlig sanering . . ."

Detta inspektionens senare påpekande är intressant därför att det inte kan uteslutas att inspektionen här ville föra över centraliseringstanken på de lokala småbolagen som särskilt stod bondeförbundet nära. Detta skulle självklart de borgerliga med bondeförbundet i spetsen utnyttja och i riksdagsdebatten koppla till frågan om förstatligande. Inspektionen nämner däremot inget om nyttan av en centralisering av de större riksbolagen – som var många nog – en fråga som inspektionen dock drev i de interna sammanhangen.

Inspektionen avslutade med att notera att frågan om ett förstatligande var av sådan art att inspektionen, från de synpunkter, som den hade att företräda, saknade anledning att ingå på densamma, och att ett återupptagande av en utredning i den omfattning som gällde för 1937 års försäkringsutredning vore synnerligen önskvärt. Om en sådan utredning också skulle ges direktiv i den riktning som motionärerna yrkade på, så menade inspektionen att den saknade anledning att motsätta sig detta, men

föresatte att en sådan utredning inte igångsattes förrän 1942 års försäkringsutredning hade avslutats.¹⁷

Efter att i punktform ha redovisat de omfattande problemkomplex som var föremål för prövning inom 1942 års försäkringsutredning slog utredningen mycket kort fast att arbetet syftade till att åstadkomma rationalisering av den enskilda försäkringsverksamheten för att därmed främja försäkringstagarnas intressen. Därför skulle också en genomgripande omarbetning av gällande lagstiftning föreslås. Målsättningen med utredningen torde, menade man – samtliga ledamöter utom Albert Hermanson deltog i remissen – i stort sett överensstämma med motionärernas intentioner ”såvitt gäller tillgodoseendet av försäkringstagarnas intresse”. En undersökning om ett eventuellt förstatligande, eller om att göra ytterligare försäkringsbranscher obligatoriska, låg däremot utanför utredningens riktlinjer och uppdrag. Man hade dock inget att erinra mot att en sådan utredning kom till stånd förutsatt, att man – om en kommande ny utredning blev tidskrävande – slapp avvakta med förslag som ansågs angelägna. Sådana förslag som utan onödigt uppskov borde komma under statsmaktens prövning gällde t ex de hårdare koncessionsreglerna, livförsäkringstekniska frågor som skulle möjliggöra en smidigare anpassning till växlande ekonomiska förhållanden och därmed åstadkomma en mera rationell grund för återbäring till de försäkrade; vidare gällde det livförsäkringsbolagens beskattning och tillsynsmyndighetens befogenheter. Och med tanke på att den nya aktiebolagslagen skulle träda i kraft den 1 januari 1948 var det självfallet önskvärt att den nya bolagsrättsliga lagstiftningen inte genomfördes senare på försäkringsväsendets område.¹⁸

Frågan om en provisorisk lagstiftning för att hindra nytillkommande bolag att söka koncession tillstyrktes av inspektionen, försäkringsbolagen och 1942 års försäkringsutredning och låg också helt i linje med O A Åkessons önskemål – åtminstone från tiden då Thule hade börjat intressera sig för koncession inom tjänstepensionsförsäkringen. Redan vid den tidpunkt då försäkringsmotionerna förelades riksdagen, dvs under januari 1945, kontaktade Åkesson handelsministern – nu Bertil Ohlin – för att efterhöra intresset för en snabbproposition som gjorde det möjligt för Kungl. Maj:t att avböja koncession för nya bolag och nya branscher till dess den pågående försäkringsutredningens nya koncessionförslag hade prövats. Åkessons förfrågan hade bl a föranletts av att Haand i Haand önskade driva livförsäkring och att Ocean gjort fram-

ställning om trafikförsäkring. Åkesson fick besked någon dag senare. Statsrådet Ohlin hade inte ansett sig under nuvarande förhållanden kunna framlägga proposition i saken. Då Åkesson redan tidigare framhållit olägenheterna av en sådan ståndpunkt behövde han inte ånyo framhålla dem: "Jag tillade" skriver Åkesson "att jag tydligen under sådana förhållanden icke hade någonting annat än att notera denna ståndpunkt. Statsrådet Ohlin hade emellertid framhållit önskvärdheten att jag med alla de medel varöver jag förfogade skulle förhindra olämpliga bolagsbildningar eller olämpliga branschkombinationer."¹⁹ Sedermera löste sig frågan. Riksdagen beslutade mot slutet av 1945 om provisoriskt stopp för nybildning av bolag och nya branscher under den tid som försäkringsutredningen arbetade.²⁰

Första lagutskottet, till vilket försäkringsmotionerna remitterades, yttrade att motionärerna nu ånyo tagit upp frågan om rationalisering och effektivisering av det enskilda försäkringsväsendet, men att utskottet inte ville gå in på någon detaljgranskning av den framförda kritiken. Utskottet skriver vidare att flera remissinstanser haft synpunkter på motionärernas olika beräkningsmetoder och de slutsatser som dragits av det statistiska materialet. Uppenbart är, menar utskottet, att man vid en analys av tillgängliga sifferuppgifter alltid får räkna med vissa felkällor, även om t ex inbetalda premier och ersättningar måste vara utgångspunkter för en undersökning av försäkringsverksamhetens effektivitet. Och även om utskottet funnit anmärkningsvärda skillnader mellan olika bolag så kunde det material som stått utskottet till buds inte ge "någon säker hållpunkt för besvarandet av frågan om förvaltningskostnaderna vid nuvarande organisationsform genomsnittligen kunna sägas vara för höga".

Utskottsmajoriteten nyanserade alltså riksdagsmotionerna. Uttalandena kring sifferexercisen mildrades samtidigt som man dock slog fast att det inom livförsäkringen, eller annan långtidsförsäkring, framgent inte borde finnas något enskilt vinstintresse: "Avgörande för verksamhetens bedrivande bör vara att enskilda vinstintressen icke bli tillgodosedda på försäkringstagarnas bekostnad. Synpunkten att försäkringen är av genomgripande social betydelse får icke förloras ur sikte." Utskottet nyanserade också uttalandena på ytterligare två viktiga punkter. Motionärerna önskade ju en genomgripande centralisering och rationalisering av försäkringsverksamheten, inbegripet om och i vilken utsträckning det privata försäkringsväsendet borde överföras till staten och om ytterligare försäkringsgrenar borde göras obligatoriska. Redan i motionerna fanns

alltså nyansskillnader till efterkrigsprogrammets villkorlösa förstatligande krav och utskottet tar ytterligare några steg i den nyanseringen. Beträffande utvidgning av de obligatoriska försäkringarna noterar man att frågan "icke utan vidare borde avvisas"; socialvårdskommittén hade ju t ex redan 1944 kommit med förslag om en obligatorisk sjukförsäkring. "Åtminstone i fråga om sådana försäkringsgrenar där det rent socialpolitiska synpunkterna dominera synes starka skäl tala för att försäkringen göres obligatorisk." Och i frågan om ett förstatligande skriver utskottet: "Utredningen får visa huruvida en rationalisering av försäkringsverksamheten och ett bättre tillgodoseende av försäkringstagarnas intressen kunna vinnas med bibehållande i stort sett av nuvarande verksamhetsformer eller om ett totalt eller partiellt överförande till det allmänna . . . är att föredraga." Man fortsatte: "Utskottet saknar därför för egen del anledning att närmare ingå på frågan om lämpligheten i och för sig av en genom samhällets egna organ bedriven försäkringsverksamhet. Utskottet vill dock framhålla, att man icke utan vidare bör förutsätta, att samhällets organ skulle vara mindre skickade än de enskilda företagen att driva en . . . rationell försäkringsrörelse."²¹

Det är uppenbart, som K Eriksson noterade, att det mellan utskottet och motionärerna förelåg skillnad i sättet att "betrakta tingen". För det första: av siffermaterialet kunde inte entydiga slutsatser dras; indirekt kunde nog detta uppfattas som viss kritik av motionärernas påståenden. För det andra: ytterligare obligatoriska försäkringslösningar borde inte utan vidare avvisas, vilket måste betraktas som en defensiv hållning i förhållande till efterkrigsprogrammet, men även till motionärernas ståndpunkter. För det tredje: en kommande utredning skulle inte endast vara allsidig, utan också förutsättningslös och inte endast inbegripet om och i vilken utsträckning det enskilda försäkringsväsendet borde överföras till staten utan om och i vilken utsträckning det borde överföras till det allmänna. K Eriksson summerar: Det är egentligen blott ett par ord som skiljer yrkandena åt, men dessa ord ger dock en väsentlig ändrad karaktär åt yrkandet. Det hade varit nödvändigt att kompromissa, skriver Eriksson: "Därvidlag måste man uppmärksamma att kompromisserna icke skett för att förena två partipolitiska ståndpunkter, eftersom socialdemokraterna ensamma svara för utskottsförslaget, utan de ha kommit till stånd för att samla socialdemokraterna om en gemensam linje . . . I själva verket ha nog modifikationerna större innebörd, än som framgår av dessa ändringar."²² Denna "större innebörd" tycktes alltså vara att socialdemokraterna nu definitivt enats om att inte driva det

villkorslösa förstatligandekravet; den pragmatiska linjen hade segrat. Utskottsmajoritetens talesman i andra kammaren, Axel Lindqvist i Halmstad, klargjorde att man inte tagit ställning till förstatligandefrågan, vilket var ett klart avsteg från 27-punktsprogrammet, och att – till skillnad från utskottsutlåtandet – motionärerna möjligen gått för långt i sin kritik av det enskilda försäkringsväsendet. Och om debatten i den andra kammaren skriver K Eriksson lakoniskt: Där "framträdde icke något anförande i en mera central position", vilket skulle kunna ha den större innebörden att socialdemokrater i mera ledande ställning inte fann anledning driva försäkringsfrågan särskilt hårt.²³

Ikke desto mindre blev riksdagsdebatterna i första och andra kammaren omfattande; 27 riksdagsledamöter anmälde sig på talarlistan där ordväxlingen i mångt och mycket kom att handla om i vad mån socialdemokraterna syftade till ett allmänt förstatligande eller inte.

Utredningsförslaget angreps utifrån formella grunder och vedertagen utredningspraxis. De borgerliga hävdade att det inte var vanligt att tillsätta en utredning inom ett område som redan var föremål för utredning. Den sittande 1942 års försäkringsutredning uppfattades som omfattande med frågor om koncession, försäkringsteknik, kapitalplaceringsbestämmelser, tillsynsmyndighetens befogenheter osv. Och eftersom 1942 års försäkringsutredning meddelat att man snart skulle lägga fram sitt slutbetänkande så borde en ny utredning först då tas upp till vidare diskussion. Frågan gällde alltså inte i första hand i vad mån man önskade en ny utredning eller inte, men med tanke på det relativt omfattande arbete som försäkringsutredningen hade lagt ner så borde riksdagen ha lugn nog att invänta resultatet. I vad mån 1942 års försäkringsutredning kunde uppfattas som omfattande eller inte berördes också av Albert Hermansson – han satt ju själv i utredningen. Han deklarerade att frågorna i utredningen behandlades "mer eller mindre lätt" och att det kommande utredningsförslaget inte torde komma att slutgiltigt lösa någon av de av utredningen behandlade frågorna. Visserligen, fortsatte han, var de förslag som gällde livförsäkringen av ganska genomgripande natur, men inte ens inom detta område skulle problemen lösas mer än till en del. De ändringar i försäkringslagen som föreslogs var, menade han, mest av teknisk natur.²⁴

Här finns alltså en uppenbar nyansskillnad beträffande Hermanssons sätt att se på det kommande utredningsförslaget och 1942 års försäkringsutrednings remissvar till första lagutskottet.

De borgerliga avvisade alltså inte i sin helhet tillsättande av en ny utredning. Säkerligen, menade man, kunde fortfarande vissa brister inom försäkringsväsendet behöva ses över, men den brådska som tycktes föresväva huvudmotionärerna berodde inte på annat än att "syftemålet med den nu gjorda framstöten är, att man vill komma fram till ett förstatligande". Måhända hade trycket från kommunisterna känts besvärande och ett dröjsmål skulle innebära att man inom socialdemokratien förlorade initiativet. Det svenska näringslivet hade på senare tid blivit "ett praktiskt försöksobjekt för socialdemokratiska seminarieövningar" och det förvånade bl a bondeförbundaren Karl-Allan Westman att första lagutskottet till slut beslutat hemställa om utredning trots att motionerna inte mottagits med särskild entusiasm inom utskottet. Lagutskottet besjälades ju vanligen av en, som han uttryckte det, sund konservatism och var därför inställt på att följa gamla beprövade linjer. Men alla de utredningar som på sistone hade tillsatts, menade högerens Torsten Henriksson, kommer i stor utsträckning att handläggas av "socialiseringssportens sprakfålar" vilket resulterar i att det blir svårt att tygla de manövrer från en brett upplagd aktion som från socialdemokraternas sida blott och bart syftade till förstatligande.²⁵

Den mildare och mera nyanserade skrivning som glädjande nog – som de borgerliga tyckte – hade presenterats av lagutskottet kunde ändå inte dölja det faktum att det var Arbetarrörelsens efterkrigsprogramms villkorslösa förstatligande som var målet – såvida, som folktoppartisten E A Lindblom insinuerade, "man nu inte är missnöjd med den nuvarande utredningens sammansättning och möjligen vill ha nya män". "Men", tog han tillbaka, "huvudmotionären sitter ju själv i utredningen och torde ha möjlighet att där göra sin mening gällande. Valet gäller sålunda förstatligande eller ej."²⁶

Som relief till utskottsutlåtandet – som alltså prisades av de borgerliga för att vara välskrivet och för att det dragit en barmhärtighetens slöja över den osaklighet och de överdrifter som motionärerna lagt i dagen – stod trots allt efterkrigsprogrammets villkorslösa krav på förstatligande av det enskilda försäkringsväsendet. Trots att en kommande utredning skulle bli förutsättningslös uppfattade hela borgerligheten en kommande utredning som en skenmanöver. Försäkringsbolagens representant i andra kammaren, Gunnar Ljungqvist, kunde t o m gå så långt att han kunde tänka sig en statlig försäkringsanstalt, men, menade han, socialdemokraterna vill mera. "En statlig försäkringsanstalt från lika bas under lika betingelser i skatte- och andra hänseenden förefaller åtminstone

mig vara det effektivaste sättet att utreda frågan om den statliga driftens överlägsenhet eller underlägsenhet i förhållande till den enskilda på försäkringsområdet. Men nej! Här är endast frågan om ett 'överförande' till det allmänna. Det är fråga om att ta vad som redan vuxit fram. Det tycks på sina håll – jag säger icke alla håll" (här antyds återigen en viss oenighet inom socialdemokratin) "ha blivit en viss trossak inom majoriteteten, att ett överförande är den enda saliggörande metoden."²⁷

Detta var den ena större linjen i borgerlighetens argumentering mot en kommande utredning. Den andra gällde de mindre bolagen – läns-, härads- och sockenbolagen – samt frågan om socialdemokraterna hade tänkt sig att även förstatliga de kooperativa bolagen Folket-Samarbete. Särskilt bondeförbundarna avvisade skarpt kritiken om att den bristande demokratin inom försäkringsrörelsen även skulle gälla "deras" bolag. Sveriges bönder, betonade Sven Johan Vigelsbo, slog vakt om de värden som under åren hade skapats i dessa bolag, även om man nu nödgades att ta högern till hjälp. Trots att utskottsutlåtandet sade många vackra ord om dessa små bolag fanns ingenting av detta i utlåtandets slutkläm; där talades bara om en genomgripande centralisering av försäkringsväsendet i dess helhet. Och hemmansägare Oscar Werner i Höjen, tillika bondeförbundet, argumenterade i samma anda som Vigelsbo och Karl-Allan Westman – dessa sina bolag betraktade de som klenoder – och uttalade indignerat att det i dessa bolag inte alls var fråga om odemokratiska arbetsformer. "Det är inte lönt att komma och påstå något sådant, ty dessa läns-, härads- och sockenbolag ledas av män, som försäkringstagarna själva utsett, och de ledande posterna i dessa företag betraktas som förtroendeuppdrag. Här ges inte rum för höga direktörslöner, och här kan man inte heller slå ned på att organisationen medför en dyrbar driftsform och inte heller på att försäkringsskyddet är ineffektivt. Det kan inte påvisas att något av dessa företag . . . inte ha kunnat fylla sina förpliktelser. Vad sedan beträffar försäkringspremiernas storlek och det sätt, på vilket försäkringstagarnas intressen tillgodoses i dessa företag, är det uppenbart, att man i detta fall inte kan komma längre, framförallt inte genom en statlig försäkringsverksamhet."²⁸

Här låg alltså nyckeln till att bondeförbundarna inte kunde följa utskottsutlåtandet. Och praktiskt taget varje borgerlig talar drog fram denna argumentering. Därtill pressade Gunnar Ljungqvist Albert Hermansson på frågan om Folket-Samarbete. Var nu fråga om att börja socialisera en del av Kooperativa förbundet? "Större delen . . . av civilbrandförsäkringsrörelsen i landet vilar i kooperativa händer. Är det

verkligen så att den av majoritetspartiet behärskade staten nu satt sig på marsch för att så småningom ockupera den fria ekonomiska föreningsrörelsen i landet?" Hermansson svarade kort att han inte visste: "Nu har jag i stället begärt en utredning, och det betyder att jag vill låta utredningen ge svar på frågan."²⁹

Det torde stå helt klart att åtminstone kooperatören K Eriksson i Folket-Samarbete irriterades över att en socialdemokrat, som under relativt lång tid drivit den försäkringspolitiska frågan, inte kunde ge ett klarare besked.³⁰

Detta var alltså den andra huvudlinjen i de borgerligas argumentering. Det gällde att hävda att socialdemokraterna egentligen syftade till ett allmänt förstatligande och att därefter fråga sig om verkligen de små bolagen, som låg nära bondeförbundet, och de kooperativa bolagen, som rimligen låg nära socialdemokratin, också skulle förstatligas. Visserligen kunde det fortfarande finnas brister inom det enskilda försäkringsväsendet, men redan nu fanns ju en utredning som tillsatts för att behandla dessa brister. Den föreslagna nya utredningen skulle ju uppenbart syfta till att realisera efterkrigsprogrammet och i det hade fastslagits att försäkringsväsendet skulle förstatligas. Man kunde dock tänka sig två vägar för ett ökat statsmaktsinflytande inom försäkringsområdet: att utreda en utvidgning av ytterligare någon obligatorisk försäkring; därtill kunde man tänka sig en statsägd försäkringsanstalt, men en sådan anstalt skulle i så fall arbeta i full konkurrens med de enskilda, de kooperativa och de mindre, lokalt förankrade bolagen.

Det torde stå klart att de socialdemokrater som deltog i den försäkringspolitiska riksdagsdebatten under 1945 uppvisade en påtaglig spännvidd i uppfattningen om t ex frågan om förstatligande av försäkringsbolagen och synen på näringspolitiken och därmed på det försäkringspolitiska ställningstagandet i allmänhet. Å ena sidan inledde juridikprofessor Vilhelm Lundstedt – en beryktad särling enligt K Eriksson³¹ – andrakammardebatten med att säga att han nu ville tala om näringslivets socialisering, men inte endast för att ha ryggen fri. Utan att ha någon deciderad uppfattning om försäkringsverksamheten så fanns, menade han, en väsentlig skillnad mellan försäkringsrörelse, som borde vara en utpräglat social verksamhet, och affärsverksamhet, som byggde på produktions- och omsättningsstimulerande aktiviteter. Klart stod att statsdriftens produktions- och omsättningseffektivitet måste bli mindre än de enskilda företagens. Statsdriften saknade den verksamhetsstimulans som låg i det

enskilda vinstintresset, tävlingsintresset, ambitionen och ärelystnaden, i den enskildes behov av självhävdelse, rentav i hans självbevarelsedrift och inte minst i fråga om initiativ i form av uppslag, idéer och uppfinningar. Mot en allmän socialisering talade därtill frågan om hur statsdriften skulle kunna undandra sig den frihetsfientliga byråkratin som kunde bli god jordmån för människors maktlystnad. För produktiv och nyttighetsomsättande verksamhet borde i princip fri konkurrens råda. "Jag säger 'i princip' ty man får här lika litet som eljest angående samhällsorganisationen tro på några absoluta maximer." Och att dra en gräns för förstatligande utifrån storleken på bolagen skulle kunna verka helt förlamande på just sådana mindre företag som hade stark livskraft och särskilda framtidsutsikter. Lundstedt lämnade därför ett varningens ord: "Börjar man att utan särskilt kvalificerade grunder förstatliga producerande eller nyttighetsomsättande företag, så riskerar man . . . med andra ord att öppna vägen för den allmänna socialiseringen och därmed också för den totalitära staten, vilket i högre eller lägre grad . . . måste leda till viss likriktning och därmed till tanke- och yttrandefrihetens nedtryckande . . . Jag vill blott erinra om att samhällsorganisationen är det mest invecklade maskineri . . . som överhuvudtaget kan tänkas. Fullständiga kunskaper om detta maskineri har inte någon människa. Alltför djupgående experiment kunna därför bli ödesdigra, och därför bör också enligt min mening även en starkt reformivrande lagstiftare gå fram med yttersta varsamhet och försiktighet." Lundstedt fortsatte: "Emellertid finns det, såvitt jag vet, ingen i mera framskjuten ställning i det parti som jag tillhör, som verkligen önskar gå in för en nyss antydd mera allmän socialisering . . . Om jag skulle våga mig på en erinran till mina på detta område ledande partivänner, så skulle denna erinran bestå däri, att de borde ha gjort denna sak så klar för allmänheten, att det hade blivit omöjligt för en del av pressen att skrämma upp goda och hederliga företagare med socialiseringsspöket. Ty något annat än ett spöke är, såvitt jag kan se, icke de allmänna socialiseringsplanerna."

Med det enskilda försäkringsväsendet kunde det dock förhålla sig lite annorlunda. Att nu ha en bestämd uppfattning om ett förstatligande av försäkringsväsendet lät sig inte göras, helt enkelt av den anledningen att tillräckligt underlag för den ena eller den andra ståndpunkten saknades. En allsidig och förutsättningslös utredning kunde dock alltid bifallas, menade Lundstedt, därför att vi nu ha starka behov av ett någotsånär utarbetat underlag.³²

Sammanfattningsvis kunde nog Lundstedts inlägg i debatten uppfattas som minst sagt märkligt för de åhörare som fått sig det ovillkorliga förstatligandekravet till livs.

Samtidigt presenterade socialdemokraten och redaktören från Malmö Axel Uhlén – från 1945 helt ny i första kammaren – sin syn på den ekonomiska demokratin. Såväl föregående socialiseringsframstötter, som den om försäkringsväsendet – om nu, menade han, förslag om en förutsättningslös utredning överhuvudtaget kan ses som en framstöt – har varit, och är ett litet steg, eller en undersökning av möjligheten för ett litet steg på vägen mot den ekonomiska demokratin. Att frågan nu hade blivit partiskiljande berodde på att de borgerliga inte ville se att den politiska demokratin endast var en halv demokrati så länge som den ekonomiska demokratin inte realiserats. Den politiska demokratin utgjorde endast en nödvändig förutsättning, ett väsentligt verktyg, för genomförandet av denna mycket mera betydelsefulla och genomgripande samhällsreform.

Vad innebar då den ekonomiska demokratin? Det kortaste svaret kunde formuleras så, att produktionsfaktorn arbetskraft var minst lika, eller t o m mera värdefull än faktorn kapital, därför att förutsättningarna för faktorn kapital var produktionsfaktorn arbete, som också skapade kapitalet. Det minsta man kunde begära var att arbetskraften skulle vara likaberättigad vad avsåg inflytande över fördelningen av produktionens resultat, i fråga om inflytande över den ekonomiska verksamheten överhuvudtaget – också över en verksamhet som försäkringsväsendet med dess oerhört stora sociala betydelse. Det var på detta fält striden utspelade sig. Där gick, menade Uhlén, skiljelinjen mellan borgerlig och socialdemokratisk politik, mellan borgerlig och socialdemokratisk demokrati. För de borgerliga partiernas representanter stod det utom all diskussion att en aktieägare skulle ha insyn och inflytande över det företag i vilket han satsade sina pengar. Det anses däremot inte lika självklart att en anställd person, arbetare eller tjänstemän i underordnad ställning, skulle kunna pretendera på samma rättigheter som aktieägaren. Aktieägaren uppfattas ta risker och köper sig samtidigt rätten till inflytande över hur t ex produktionens resultat skall fördelas – alltså en tankegång som bygger på den primitiva äganderättsideologin. Arbetstagaren offrar däremot alltid mera, tar större risker och till skillnad från aktieägaren, så satsar han sitt kapital, det enda han har – sin arbetskraft – och den får han aldrig igen. Ofta förlorar han den helt eller delvis redan i unga år och undantagslöst är den tillspillogiven när han blir gammal då han

som regel står med tomma händer eller i bästa fall med en pension som är för liten att leva på och för stor att dö på.

Det första steget var nu taget: den politiska demokratin hade vunnits. Kvar stod den ekonomiska. "Jag skulle vilja säga till representanterna för de borgerliga partierna" – med särskild adress till de yngre inom högern – att ni kommer "att få vara med om en demokratisk omskolning . . . lika grundlig som den vilken sammanfallit med genomförandet och konsoliderandet av den politiska demokratin. Det kommer emellertid inte att gå så fort . . . Det finns nämligen ingen kungsväg till den ekonomiska demokratin; den måste liksom den politiska demokratin erövrast genom strid. Hur långvarig och hård striden blir, kommer att bero på motståndets styrka. Det är troligt att den blir långvarig, men det är inte alldeles säkert att det hårdaste motståndet kommer att längst fördröja resultatet . . . ett allt för aggressivt motstånd skärper motpartens framgångsmetoder och förkortar striden. Men den ekonomiska demokratin kommer att erövrast en gång . . ." Och samhället kommer inte att duka under av den ekonomiska demokratins seger. Tvärtom kommer det att blomstra, därför att friheten inte förkvävs utan omfattar då hela folket. Arbetstagarna blir inte bara kuggar i ett maskineri – som verktyg och arbetsmaskiner – utan medintressenter, som påtagligt stimulerar intresset för den ekonomiska verksamhetens effektivitet. Samtidigt utvidgas fri- och rättigheterna att gälla för den stora folkmajoriteten. Och medlet för den ekonomiska demokratin är en demokratisering av den privatägda företagsamheten – inte nödvändigtvis genom socialisering, men om man inte frivilligt går med på en demokratisering blir den samhällsägda verksamheten den enda lösningen. "Huruvida det kan anses lämpligt eller icke lämpligt att genom socialisering effektivisera försäkringsväsendet och skapa förutsättningar för en demokratisering av detsamma, veta vi ännu ingenting om. Något förslag föreligger icke, eftersom utskottet endast förordar en undersökning . . . Jag måste", avslutade Uhlén, "emellertid för min del bekänna att jag mycket starkt tror på lämpligheten av att socialisera försäkringsväsendet . . ." ³³

I den försäkringspolitiska debatten fanns det alltså anledning för socialdemokratin att försöka jämka samman åtminstone den näringspolitiska grundsyn som närmade sig den liberalekonomiska och den som förespråkades av socialdemokrater som tvivlade på försäkringsbolagens förmåga att själva driva verksamheten i riktning mot ökad ekonomisk demokrati och socialpolitisk anda. I riksdagsdebatten blev det Karl Johan Olsson

i den första kammaren och Axel Lindqvist i den andra som fick föra utskottsmajoritetens och socialdemokraternas talan.

Det var, menade K J Olsson, ganska egendomligt att denna fråga om försäkringsväsendet behövde blåsas upp till sådana väldiga dimensioner så att den gjorts till en partipolitisk stridsfråga av första ordningen. Utgångspunkten för majoritet som minoritet i riksdagen tycktes ju vara densamma: i lugn och ro kunde man diskutera vilka vägar som bäst tjänade försäkringstagarnas intressen. Spörsmålet gällde det moderna samhällets syn på socialpolitiken, och att försäkringsverksamheten – det torde vara oomstritt – ska fylla en social funktion. Detta innebar i sin tur att den enskilde företagaren inte kunde ställa samma krav på ekonomisk rörelsefrihet som vid vanlig affärsverksamhet. Därmed var det också fullt naturligt att samhället befattade sig med frågan om på vilket sätt denna verksamhet skulle kontrolleras och eventuellt begränsas.

När det så gällde förstatligandefrågan konstaterade K J Olsson att utskottets förslag var tämligen hovsamt och försiktigt formulerat. Detta till trots trodde de borgerliga att motionärernas och utskottsmajoritetens huvudsakliga intresse var att så fort som möjligt lägga hela försäkringsverksamheten under statens kontroll och förvaltning. Låt mig, fortsatte Olsson, få göra en personlig reflektion: "Jag har under min riksdagstid aldrig skrivit under någon försäkringsmotion . . . Jag har aldrig propagerat för att försäkringsverksamheten skall förstatligas, och jag har icke på något sätt engagerat mig i en sådan propaganda." Frågan kunde alltså diskuteras tämligen lidelsefritt från hans sida och han ville därför göra ett och annat viktigt påpekande: utskottet hade inte begärt något förstatligande av försäkringsverksamheten, vilket var en väsentlig omständighet i sammanhanget. Även borgerligheten kunde ju tänka sig en utredning enligt reservanternas skrivning, men tycktes inte vilja ha en förutsättningslös utredning; de ville utesluta ett alternativ, nämligen att delar av försäkringsverksamheten skulle kunna behöva förstatligas. Här gick således en skiljelinje, som kammarledamöterna borde göra klar för sig. Den skräck som riksdagsminoriteten hade för förutsättningslösa utredningar uppvisade doktrinära drag som minoriteten ville pådyvla majoriteten. Jag har, fortsatte Olsson, inte engagerat mig i förstatligandefrågan, men försäkringsverksamheten måste ha en social funktion och tangerade därmed ett område för socialpolitik – ett område som statsmakterna hade anledning att intressera sig för, t o m skyldighet att engagera sig i. Och om det från socialdemokratiskt håll hade talats om förstatligande eller socialisering så var det inte fråga om socialisering för dess

egen skull. Beträffande försäkringsväsendet stod klart att ett eventuellt förstatligande inte skulle gälla läns-, härads- eller sockenbolagen. Och ett ökat samhällsengagemang måste nödvändigtvis inte innebära statsdrift; det kunde ju gälla andra samhällsorgan än staten. Och fann man att en statlig verksamheten inte var ändamålsenlig så skulle en sådan väg inte beträdas. "Ty vi har aldrig avsvurit oss bruket av vårt ekonomiska förnuft och kommer heller inte att göra det."

Däremot hade på senare tid något annat börjat bli av allt vitalare intresse: man kunde inte vifta bort frågorna om nya former för obligatoriska försäkringslösningar. Hur skulle egentligen det framtida socialförsäkringssystemet se ut? Förr eller senare skulle vi tvingas till en omgestaltning av socialförsäkringsväsendet, som måste läggas efter helt nya och mycket större linjer: "Jag tänker mig", sade K J Olsson, och presenterade därmed tankar på efterkrigstidens socialförsäkringssystem, "att den svenske medborgaren . . . skall följas av en socialförsäkring, en enda socialförsäkring med en enda socialförsäkringsavgift, som tages ut i samband med skatten . . . Jag tänker mig, att denna socialförsäkring skall ge medborgarna 'stöd och trygghet vid arbetslöshet, olycksfall, sjukdom, invaliditet, moderskap, familjeförsörjarens fränfalle och andra omständigheter, som medföra förlust av förvärvsförmågan'. Dessa sista ord har jag citerat . . . ur det socialdemokratiska partiets politiska program . . . Det är klart, att denna reformtanke behöver mogna något, men förutsättningen för att en sådan reform överhuvudtaget skall kunna genomföras är att försäkringsverksamheten åtminstone delvis överföres till samhället." Med tanke på detta framtida socialförsäkringspolitiska program kunde K J Olsson inte acceptera att detta var områden på vilka staten inte hade rätt att kasta sina blickar.³⁴

Även om han, som han sade, var den förste att medge att statlig verksamhet ofta förbands med byråkrati, formalism och tungroddhet så uttryckte han här sannolikt kärnan i den socialdemokratiska försäkringspolitiska uppfattningen under mitten av 1940-talet: det avgörande var inte ett förstatligande av det enskilda försäkringsväsendet; det avgörande var presentationen och realiserandet av ett framtida trygghetssystem inom ramen för ett utbyggt socialförsäkringssystem. I stället för att var och en medborgare skulle ansluta sig till ett försäkringsbolag så fanns områden där bredare socialförsäkringspolitiska lösningar tycktes vara mera rationella. K J Olsson redovisade alltså en socialförsäkringspolitisk vision som inte direkt utgjorde ett hot gentemot det enskilda försäkringsväsendet utan snarare flyttade på gränserna för vars och ens, som

försäkringsrörelsen kunde uttrycka det, "rättmätiga arbetsfält". Och frågan om de framtida driftsformerna för det utvidgade socialförsäkrings-systemet var långt ifrån avgjorda – det var högst osäkert att ett kungligt ämbetsverk skulle handha driften, snarare borde viss statsdrift "avsocialiseras" i riktning mot privat verksamhet där de statliga företagsgrenarna med avseende på makt och inflytande kunde tredelas mellan samhälle, de i verksamheten anställda och konsumenterna. För försäkringsverksamheten kunde tredelningen tänkas bli samhället, de anställda och försäkringstagarna. På vissa områden skulle det kanske vara lämpligt att skapa större kooperativa enheter som under samhällskontroll kunde bedriva viss verksamhet. Så långt hade man dock kommit inom partiet, menade Olsson, att en omprövning av de statliga driftsformerna borde ske. Kravet på effektivitet i den ekonomiska verksamheten förutsatte en sådan omprövning.

Axel Lindqvist som förde utskottets talan för socialdemokraterna i andra kammaren höll ett relativt kort anförande, men påpekade, särskilt för folkpartisterna, att liberalen C G Ekman redan år 1917 väckt motion om försäkringsväsendet. Ekman hade då uppfattat det så, att försäkringsväsendet skulle arbeta endast för försäkringstagarnas intressen. Så var dock långt ifrån fallet, eftersom hundratusentals försäkringstagare var utlämnade åt några få enskilda personers godtycke. Detta godtycke borde begränsas. Det Ekman noterade om försäkringbolagens bristande effektivitet, allt för höga förvaltningskostnader och försäkringstagarnas obefintliga inflytande ägde full giltighet än i dag, menade Lindqvist. Den enda skillnaden var att det nu var fråga om betydligt fler försäkringstagare och att de miljontals kronorna i placerat kapital hade förvandlats till miljarder. Att högern motsatte sig en utredning hade man räknat med, men att folkpartiet och särskilt bondeförbundet skulle sluta upp kring högern var, enligt Lindqvist, något oväntat. Visserligen var det möjligt att motionärerna i sin kritik hade gått lite för långt, men utskottet hade helt klart inte gjort det. Och en motionär kunde, när det gällde att utöva kritik, ta sig lite större friheter än ett utskott. Nu fick man ta detta saker- nas tillstånd som det var och försöka få fram vad som var berättigat eller inte.

En sak hade dock förundrat Lindqvist, nämligen den väldiga propaganda och annonsering som försäkringsbolagen hade kostat på. Hermansson måste väl ändå i långa stycken ha rätt, menade han, ty annars skulle väl inte försäkringsbolagen ha mobiliserat alla de krafter som nu

var i gång. Och när bolagen tagit Engelbrekt Engelbrektsson till sin egen symbol, så var detta val alldeles särskilt illa funnet, eftersom Engelbrekt stod som symbol för de svaga och de små i samhället, dvs i detta fall försäkringstagarna, medan de stora och de mäktiga stod att finna i bolagens ledningar och styrelser. Nu ville man se om det var välbeställt eller inte inom försäkringsväsendet – och det kravet kunde knappast ha med frihetens förkvävande att göra.

”Jag kommer”, avslutade Lindqvist, ”kanske icke att tala om socialiseringsfrågan en annan gång, men vi socialdemokrater . . . ha alltid sökt att få fast mark under fötterna . . . det vilja vi ha även i fortsättningen. Vi skola icke låta leda oss vare sig av högermän eller andra att begå några dumheter, så att vi skada vårt näringsliv eller skada försäkringsverksamheten. Vi veta att denna försäkringsverksamhet har varit och är till ofantligt stor nytta. Vi vilja ej riva ned denna, utan i stället motsatsen: bygga upp. Vi förstå så väl, att skulle vi begå en dumhet, när det gäller försäkringsväsendet eller vid förstatligande av en eller annan industrigen, då skulle det inte dröja länge förrän vi skulle förlora den politiska maktställning vi för tillfället ha. Vi skulle alltjämt ha för ögonen, att vårt arbete skall gå ut på att främja de små, de svagaste i samhället, och då gå vi de vägar på vilka vi tro att vi bäst tjäna dessa intressen.”³⁵

Att tjugo socialdemokrater instämde i K J Olssons yttrande, och socialdemokraternas talesman för utskottet i andra kammaren Axel Lindqvists slutord ”jag kommer kanske icke att tala om socialiseringsfrågan en annan gång” torde tyda på att följande var något av socialdemokratins försäkringspolitiska programkärna: det fanns hos dessa socialdemokratins talesmän i första och andra kammaren en utbredd tvekan, t o m skepsis inför statsdriftens fördelar, snarare krävde den ekonomiska effektiviteten att man också såg över formerna för statsdriften, ett förhållande som även Folket-Samarbetes K Eriksson nogsamt hade talat om; därtill fanns en socialpolitisk vision i vilken det ingick ett socialförsäkringspolitiskt program som skulle kräva att vissa individuellt tecknade försäkringsformer fick maka åt sig – det rättmätiga arbetsfältet mellan statsmakten och det enskilda försäkringsväsendet skulle komma att förskjutas: socialvårdskommittén hade presenterat ett förslag om en obligatorisk sjukförsäkring, tjänstepensionförsäkringen stod på dagordningen – dels satt 1944 års tjänstepensionsutredning, dels hade socialdemokraten Oskar Åkerström samma år motionerat i riksdagen om tilläggspensionering; det var trygghet vid arbetslöshet, vid moderskap, vid familjeförsörjarens fränfalle, helt enkelt ett socialförsäkringsväsen efter nyare

och större linjer vid förlust av förvärvsförmågan, som tycktes vara socialdemokratins försäkringspolitiska vision – alltså inte förstatligande av de enskilda försäkringsbolagen inklusive läns-, härads- och sockenbolagen och de kooperativa bolagen.³⁶ Och kunde de befintliga försäkringsbolagen driva sin verksamhet i effektivitetens tecken så fanns ingen anledning till oro; däremot kunde således konkurrensen öka vid en utvidgning av de obligatoriska försäkringslösningarna.

Det villkorlösa förstatligandekravet hade därmed brutits ned i sina beståndsdelar. Socialdemokraterna ville – liksom i sin näringspolitik i övrigt – nå branschekonomisk effektivitet. Inom den makroekonomiska nivån formulerades krav på inflytande över kapitalmarknaden, en marknad som till inte oväsentlig del förknippades med det enskilda försäkringsväsendet. Statsmakten skulle ge ökat stöd till bostadsproduktion och till rationaliseringar inom jord- och skogsbruket och ett inflytande över kapitalmarknaden och delar av kreditväsendet skulle hålla räntan på en så låg nivå som möjligt, vilket på sikt var ett verksamt medel för att stimulera företagsamheten. Därtill presenterades en socialförsäkringspolitisk vision – visserligen ännu inte helt mogen – vars konturer avtecknade en framtida obligatorisk sjukförsäkring, allmän tilläggspension och annat ekonomiskt skydd vid förlust av arbetsoförmågan. När resonemanget om statens roll i den sociala omgestaltningen appliceras på den försäkringspolitiska debatten förvandlas resonemanget till en fråga om avgränsningen av, som försäkringsväsendet uttryckte det, det rättmätiga arbetsfältet.³⁷

3. Transportsträckan

Tiden fram till riksdagens beslut om den nya försäkringslagstiftningen 1948 och 1950 blev för det enskilda försäkringsväsendet något av en transportsträcka – om än inte en spikrak sådan.

Folket-Samarbetes nye verkställande direktör, Seved Apelqvist, överlämnade i brev den 2 februari 1946 följande information till sin företrädare K Eriksson: "När Du i morgon öppnar Dina stockholmstidningar, kommer Du till Din förvåning, kanske till Din bestörtning, att upptäcka en annons, genom vilken Försäkringsanstalten Samarbete offentliggör att ett helt nytt system för tarifiering och premiesättning ifråga om brandförsäkring kommer att genomföras av Samarbete. Detta beslut . . . har sprungit fram efter mycket ingående överläggningar och omsorgsfulla utredningar och överväganden. Det är vår uppfattning att den radikala

åtgärd, som nu vidtagits, utgör ett fullföljande . . . av den banbrytande verksamhet Kooperationens försäkringsanstalter tidigare bedrivit . . . Vi betvivla icke heller, att vad som nu sker på lång sikt kommer att vara hela det svenska försäkringsväsendet till mycket stor nytta, icke endast till den rent försäkringsmässiga förenklingen utan även med hänsyn till vittnesbördet om en fri tävlan inom försäkringsvärlden."

Samarbete chockerade branschen med att dagen därpå – den 3 februari 1946 – presentera premiesänkningar och en förenklad tariff som ersatte de 850 ortstarifferna med ett enda tariffblad. Med tanke på den år 1945 tillsatta parlamentariska försäkringsutredningen (varom mera nedan), skulle denna lansering ses, noterade Samarbete, som en "hälso-sam demonstration". "Vi är övertygade om att de betydande besparingar, som här kommer allmänheten tillgodo skall visa sig som ett kraftigt argument mot statlig inblandning i försäkringsverksamheten."³⁸

Branschen reagerade dock minst sagt med tvivel, och försäkringstidningen Gjallarhornet avstod inte från att utmåla lanseringen som ett överfall på konkurrenterna "i god Hitler-stil"; Samarbete hade ju deltagit i arbetet inom bl a civilriskkommittén som sedan slutet på 1930-talet haft till uppgift att revidera tariffsystemet. "Samarbetes åtgärd är det märkligaste som på mycket länge inträffat inom svensk försäkring och den torde få vittgående följder på många områden . . . Beträffande sät-tet för premiesänkningarnas kungörande äro samtliga kollegor eniga i att Samarbetes ledning brutit mot god umgängessed. På denna punkt har nog Samarbete underskattat opinionen – det är i det långa loppet icke så nyttigt med en 'Pearl-Harbour-seger'."³⁹

Det torde vara klart att agerandet från Samarbetes sida stred mot ve-dertagen samarbetspraxis i branschen. Det intressanta i detta sammanhang är dock att man i argumenteringen för en lansering återigen hänvisar till den försäkringspolitiska debatten; på samma sätt argumenterade Städernas vid lanseringen av de kombinerade försäkringarna. Och återigen reagerade branschen negativt på den konkurrens som man offentli-gen annars hyllade som en drivfjäder för effektivitet och framåtskridan-de.

Svensk försäkringsrörelse aktualiserade också direkt efter kriget en försäkringslösning som sedan 1910-talet praktiskt taget legat för fäfet – nämligen den kollektiva livförsäkringen eller s k grupplivförsäkring. Det torde återigen ha varit den försäkringspolitiska debattens tal om allmän begravningsförsäkring och liknande försäkringslösningar som nu fick bo-lagen på andra tankar. Till skydd för den individuella personförsäkringen

hade grupplivförsäkringen tidigare avtalats bort. Som ett resultat av en överenskommelse mellan flertalet livförsäkringsbolag år 1910 beslutades året därpå följande: de undertecknande livbolagen förband sig "att hädanefter icke ingå något avtal om grupp-försäkring, med andra ord, att icke med förening eller annan sammanslutning av personer med representant för förening eller sammanslutning, ingå avtal, som innebär, att vid meddelande av försäkring å de enskilda föreningsmedlemmarnas eller personernas liv beredes vare sig dessa särskild förmån, som icke tillkommer utanför gruppen stående försäkringstagare, eller deras styrelse eller annat föreningsorgan någon som helst förmån". Grupp-försäkring för kroppsarbetare undantogs dock. Efter några smärre framstötningar under 1920-talet fortsatte avtalet i princip att gälla som tidigare.⁴⁰ Nu vid ingången av efterkrigstiden togs frågan upp på nytt inom Svenska Livförsäkringsbolags Förening, sannolikt därför att bl a det kooperativa Folket – som stod utanför livbolagsföreningen – och De Förenade planerade att lansera kollektiv dödsfallsförsäkring. Bolagen frågade sig nu om det för den försäkringssökande allmänheten kunde vara önskvärt att under vissa förhållanden täcka någon del av sitt försäkringsskydd medelst grupp-försäkring. En marknadsundersökning visade att det dittillsvarande försäkringsbehovet endast täcktes till 35–40 % och att det ur social synpunkt därför var angeläget att man på olika vägar försökte arbeta fram ett större och mer utbrett försäkringsskydd till lägsta möjliga kostnad. Samtidigt oroades man över grupp-försäkringens konsekvenser gentemot den individuellt tecknade försäkringen. Det gällde att dra gränserna för den kollektiva försäkringen på ett, som det hette, tillfredsställande sätt. I den interna diskussionen fanns ännu visst tvivel. Ivar Sjögren i Skandia frågade: "Bör man införa en sådan här form av försäkring? Vilka risker finnas för att andra kollektivförsäkringar uppkomma, som förrycka det hela . . . Hur stor försäkringssumma skall man taga? Ju högre man går dess mer förstör man sin marknad . . . Hur långt vågar man gå med kollektivförsäkringen för att ej förstöra marknaden både för den enskilde försäkringstagaren och bolagen?" Och hur skulle den kollektiva försäkringen administreras? O A Åkesson tycks ha förordat ett försäkringsbolag vid sidan av Folket. I möte med bolagen meddelade Åkesson mot slutet av 1947 därtill: "Jag har fått tillstånd meddela, att socialvårdskommittén beslutat föreslå obligatorisk dödsfallsförsäkring. Detaljerna äro ännu under bearbetning. Förslaget kunna väntas ej alltför sent under nästa år. Detta kan möjligen ställa frågan i ny belysning. Skall man taga upp den nu eller vänta?"⁴¹

Grupplivförsäkringen introducerades på den svenska marknaden 1948 av Folket, Förenade Liv, Thule och Trygg. Nu väntade inte försäkringsbolagen.

Inom loppet av ett par år hade två väsentliga händelser förändrat allmänhetens möjligheter till billigare försäkringsskydd: lanseringen av grupplivförsäkringen, som bolagen genom kartellavtal tidigare frånhämt sig och Samarbets tariffrevision, som branschen uppfattade som ett brott i sederna för umgänget. Dessa båda reformer var dock led i kampen om bolagens rättmätiga arbetsfält – särskilt tydligt gäller detta lanseringen av grupplivförsäkringen: bolagen tog hellre risken att begränsa sin egen individuella affär än den risk som låg i att grupplivförsäkringen överfördes till socialförsäkringsområdet i form av obligatorisk livförsäkring.

Inom ytterligare ett område gjordes mot slutet av 1940-talet en del framstötar. Dittills hade bolagens sjukförsäkringsverksamhet skötts av specialbolagen Eir, Valkyrian och Salus med Eir – som ägdes av Skandia, Thule och Allmänna Liv-Oden – som det dominerande bolaget. Omfattningen av verksamheten var relativt måttlig, men ett flertal bolag önskade nu driva egen sjukförsäkringsaffär. Särskilt tycks Thule ha haft önskemål om att bryta sig ur samarbetet med Eir genom att ta över det försäkringsbestånd man hade i Eir och därefter komma överens om en acceptabel lösning beträffande Eirs överskottsmedel. Thule kunde alternativt tänka sig den möjligheten att kvarstå som aktieägare i Eir för att därigenom kunna bevaka sina sjukförsäkrades intressen i det bolaget. Samtidigt önskade man egen koncession för lång sjukförsäkring – sannolikt för att bearbeta en framtida sjukförsäkringsmarknad som trots en kommande obligatorisk sjukförsäkring uppfattades som intressant.

Nu menade dock inspektionen – som återopade den nya försäkringsrörelselagen – att det faktum att bolag som önskade uppta en ny verksamhetsgren samtidigt ägde aktier och därmed inflytande i ett konkurrerande bolag inte var ägnat att främja en sund utveckling av försäkringsväsendet. I en promemoria till handelsdepartementet önskade inspektionen få besked. Utöver Thule hade ytterligare åtta bolag begärt koncession för lång sjukförsäkring och innan inspektionen tog upp frågan om koncession till behandling ”vore det av betydelse att få klarlagt att dylik koncession icke kommer att beviljas för bolag som inneha aktier i Eir, alldenstund dylikt aktieinnehav skulle möjliggöra för bolagen att i sitt eget intresse utöva inflytande över ett konkurrerande företag . . .”

Åkesson avslutade: "Inspektionen har anledning förvänta att efter sådant klarläggande vissa av de gjorda koncessionsansökningarna komma att återtagas."⁴²

Så skedde också. Under 1955 – när den allmänna och obligatoriska sjukförsäkringen beslutades i riksdagen – kunde försäkringsbolagen peka på ett händelserikt år. Visserligen hade den nya allmänna försäkringen tvingat bolagen till vissa omskrivningar av gällande sjukförsäkringsavtal, men sjukförsäkringsrörelsen hade karaktäriserats av ett "stimulerande tecknande av nya försäkringar".⁴³

Bolagen hade således fortsatt strävat efter utvidgning av sitt arbetsfält, inspektionen hade manat till koncentration och branschens gamla kunskap om att en förbättrad social försäkring kunde öka tillväxten även för de enskilda bolagen hade än en gång besannats – redan under 1900-talets början ansågs det vara ett känt faktum att en "sund socialförsäkring bereder marken för privatförsäkringen och gör tillgängliga för ett försäkringsbolags erbjudanden individer, som eljest ej skulle tänkt på försäkring".⁴⁴

Under efterkrigstidens första år påbörjade därtill det enskilda försäkringsväsendet en partipolitisk förskjutning åt vänster. På vissa håll uppfattades branschens – och framförallt Svenska Försäkringsbolags Riksförbunds – bundenhet till högerpartiet som besvärande. Thulebolagens sedan 1946 nye verkställande direktör, Alvar Lindencrona, gick så långt att han i tal karaktäriserade Ernst Wigforss som en av landets största begåvningar och en renodlad idealist. Därtill, menade han, höll näringslivets branschorganisationers förhållande till den allmänna opinionen på att bli allt sämre: "När de stora näringsorganisationerna offentligt förklarar, t ex att de vägrar att medverka till ens en utredning om införande av branschråd, menar de att de vill slå vakt kring den fria konkurrensens idé. Detta låter mycket bra, men samtidigt verkar branschorganisationerna alltmer . . . som stora kartellövervakare och kvotfördelare . . . Får detta fortgå ännu några år, kommer det svenska näringslivets organisationer att ha gjort sig själva ur stånd att tala för åtminstone stora delar av näringslivet . . . Min övertygelse är sålunda den, att näringslivets män bäst tillvaratar näringslivets public relations genom att utan hänsyn till politiska överväganden ställa sitt kunnande och sina krafter till statens förfogande nu, när det behövs kanske bättre än någonsin förr." Trots hot från Thulebolagens vice ordförande Harald Nordenson gick Lindencrona vidare. I en artikel i *Industria* 1949 menade han att försäkringsväsen-

det hade sällsynt dåliga relationer till den allmänna opinionen och att det därför blev panik bland försäkringsväsendets målsmän när efterkrigsprogrammet innehöll ett förslag om förstatligande av bolagen. Visserligen hade förhållandena nu blivit något bättre, men inte på grund av den propaganda som "yrvaket bedrivits av försäkringsbolagens centrala organisation". Äras den som äras bör, skrev Lindencrona, och lät förstå att Samarbetes insatser med premiesänkning och tariffändring i kombination med att det kooperativa bolagets ledning tydligen hade berättat om sina erfarenheter för sina politiska vänner och att bolagsledningens ord då säkerligen hade vägt "oändligt mycket tyngre än de av försäkringsväsendets olika organisationer avlönade riksdagsmännens."⁴⁵

Det senare var, och skulle också uppfattas, som ett hårt angrepp på i första hand högerns Knut Ewerlöf i Svenska Försäkringsbolags Riksförbund, men också på Gunnar Ljungqvist i Städernas och Harald Nordenson, vice ordförande i Thulebolagen. Lindencronas angrepp resulterade i ett öppet brev från Harald Nordenson i Gjallarhornet, som Lindencrona inför sina anställda kommenterade: "Ni förstår säkert alla att jag inte kan gå in på innehållet eller motiven för det öppna brev till mig, som publicerats i Gjallarhornet. Platsen för en diskussion härom kan endast vara Thules styrelse. Vad jag kan säga är därför vad var och en kan läsa själv, nämligen att saken gäller en meningsskiljaktighet mellan en politiker i denna hans egenskap och mig som företagschef." Och kampen med Harald Nordenson fortsatte. Lindencrona noterade i personligt brev till Seved Apelqvist i samband med överläggningar med riksbanken om bolagens kapitalplaceringar att Nordenson "försöker påverka våra kapitalplaceringar så att de överensstämmer med högerpartiets önskemål om hur räntepolitiken borde vara . . ."⁴⁶

Även om man inte bör bortse från vissa företagsinterna maktkonflikter och ett företags behov av marknadsprofilering så avspeglas här en försäkringspolitisk diskussion som kompletterar branschens gemensamma kamp om det rättmätiga arbetsfältet. Nu vid efterkrigstidens inledande skede påbörjades en viss branschintern dispyt om vilken partipolitisk framtoning som ansågs lämplig. Vissa krafter ville således försvaga högerns inflytande i riktning mot en mera liberal eller t o m partipolitiskt obunden framtoning. Ett tecken på en sådan brytning var riksförbundets val av Erik Bendz till verkställande direktör efter Knut Ewerlöf år 1956. Bendz framtoning torde mera ha varit ämbetsmannens.⁴⁷

En sådan omorientering tycks inte ha varit helt opåkallad. 1942 års försäkringsutredning hade lagt sitt betänkande 1946 och 1945 års försäk-

ringsutredning hade presenterat sitt betänkande under 1949. Regering och riksdag hade nu att ta ställning.

Redan i november 1945 hade riksdagen beslutat om den s k spärrlagen, som innebar att försäkringsbolag inte skulle medges koncession för försäkringsgren som bolaget inte redan ägde koncession för; koncession skulle endast lämnas om det från allmän synpunkt var önskvärt – det senare, menade departementschefen, nu Gunnar Myrdal, skulle tolkas restriktivt. I propositionen för spärrlagen, som i allt väsentligt följde en promemoria av dåvarande hovrättsassessorn Olof Appeltofft, tillika sekretäre i 1942 och 1945 års försäkringsutredning, påpekades att försäkringsväsendets rationalisering eller omgestaltning skulle kunna försvåras om antalet företagsenheter ökades. Efter vad som kunde förväntas av 1942 års försäkringsutredning skulle förslag till ny lagstiftning föreligga inom några månader och det kunde då förväntas att ”åtskilliga av de i motionerna framförda önskemålen bli tillgodosedda i utredningens förslag”; bl a kunde man förvänta sig väsentligt skärpta koncessionsbestämmelser.⁴⁸

I departementschefens yttrande från november 1945, dvs den nya regeringens, hade ordet förstatligande försvunnit. Nu skrevs om rationalisering och omgestaltning och att åtskilliga av önskemålen i tidigare motioner skulle bli tillgodosedda. När så 1942 års försäkringsutredning lade sitt förslag under början av 1946 fann däremot Albert Hermansson anledning att visa missnöje. I särskilt yttrande menade han att de föreslagna lagändringarna i mycket ringa grad berörde försäkringsväsendets organisation och därmed sammanhängande frågor. Följdverkningarna skulle bli av mer formell natur vilket i sin tur skulle innebära att förslaget ”endast i obetydlig utsträckning” kunde anses vara ägnat att avlägsna de missförhållanden som enligt hans mening vidlådde det enskilda försäkringsväsendet. ”Ehuru jag sålunda icke förväntar att den föreslagna revideringen av försäkringslagen kommer att medföra några mera väsentliga förändringar av det nuvarande tillståndet, har jag dock biträtt utredningens förslag till lagtext.”⁴⁹

Efter sin mer än tioåriga kamp stod nu Albert Hermansson ensam och, tycks det, uppgiven.

I proposition slog nu regeringen fast att det krävdes koncession för att få driva försäkringsrörelse. Sådan koncession skulle beviljas endast under förutsättning att rörelsen befanns vara ”behövlig och även eljest ägnad att främja en sund utveckling av försäkringsväsendet”. Föredragan-

den, statsrådet Karin Kock, menade att den fria konkurrensen i regel verkade effektivitetsfrämjande eftersom sämre skötta företag i konkurrens riskerade att trängas ut från marknaden. Av den anledningen borde man inom näringslivet eftersträva största möjliga etableringsfrihet. Det fanns däremot motiv för att ställa försäkringsverksamheten på undantag, särskilt som man borde se försäkringsverksamheten utifrån en social synvinkel. Särskilt påtagligt var detta beträffande livförsäkringen, vars långfristiga avtal ofta kunde omspänna den försäkrades hela livstid. Bristfällig skötsel och kostnadshöjande konkurrens kunde medföra allvarliga konsekvenser för de försäkrade och det var därför från samhälls- synpunkt nödvändigt att någon form av behovsprövning genomfördes, även om en sådan prövning måste utövas med försiktighet. "Föreligger behov av ett nytt försäkringsbolag", fortsatte statsrådet, "är tillkomsten av ett sådant i regel ägnad att främja en sund utveckling." Vidare hade försäkringsutredningen påpekat att antalet bolag inom de flesta branscher för närvarande var större än som erfordrades ur behovstäckningens synpunkt, ett omdöme, som enligt statsrådet verkade vara välgrundat, men som man för närvarande saknade anledning att ha någon bestämd uppfattning om; här ville man avvakta 1945 års försäkringsutrednings resultat.

Vid koncessionsprövning skulle därutöver beaktas spörsmålen om försäkringstagarnas inflytande i de ömsesidiga bolagen. Det måste bli ett oavvisligt koncessionsvillkor "att icke bolagsordningen blir allenast en skylt och delägarinflytandet nedsjunker till en tom formalitet". Statsrådet fortsatte: "Så synes för närvarande vara förhållandet i påfallande stor utsträckning. Bestämmelserna borde så utformas att beviljad koncession förverkas, därest delägarinflytandet mister sin reella innebörd." Visserligen borde praktiska skäl – särskilt i de större bolagen – göra ofrånkomligt att man skapade någon form av delegeradeförsamling, dock med den självklara förutsättningen att en sådan församling verkligen var representativ för försäkringstagarna. Även för aktiebolagen uttalades den principiella ståndpunkten att det vore önskvärt att försäkringstagarinflytandet kunde bestämmas i bolagsordningen, så att styrelseledamot kunde utses av tillsynsmyndigheten.

Vid sidan av trygghetskravet – dvs soliditetsprincipen – skulle nu också ställas krav på skälighet gentemot försäkringstagarna. Genom den lagfästa skäligheten, dvs kravet på att "premierna skola vara skäligt avvägda i förhållande till de förmåner försäkringen medför", skulle bolagen vara beredda på att underkasta sig en allsidig granskning av verksamhetens

ekonomiska effektivitet, vilket inte skulle tolkas så att inspektionen skulle verka dirigerande på bolagets skötsel såvitt avsåg allehanda detaljfrågor. De bäst skötta företagens förhållanden borde bli vägledande vid utformningen av grunderna, dvs t ex vid bestämmande av premierna – att förneka en sådan inriktning vore att, som statsrådet uttryckte det, fränkänna konkurrensen all betydelse. Å andra sidan var det av vikt att principen tillämpades varsamt, så att bolagens växlande förhållanden i rimlig utsträckning beaktades.

Beträffande skillnaden mellan folkförsäkringen och s k stor livförsäkring uttalades att den omständigheten att befolkningsskikt med den svagaste ekonomiska bärkraften betalade högre premie för sitt livförsäkringsskydd än de i ekonomiskt avseende gynnade grupperna var ett problem av allvarlig innebörd. Visserligen hade nu under senare år hänt att t ex folkförsäkringspremierna sänkts så att de i vissa fall låg i nivå med s k stor livförsäkring. Vidare hade Valand upphört med att driva folkförsäkring och De Förenade och Framtiden hade beslutat om fusion. Kommande tider fick utvisa om bolag som drev både folkförsäkring och stor försäkring skulle kunna åstadkomma en utjämning av kostnaderna så att vinster från stor försäkring kunde överföras till folkförsäkringen. En omkostnadsutjämning inom ett och samma bolag torde alltså inte möta några hinder. Teoretiskt var det också tänkbart att i en eller annan form ordna en utjämning mellan bolag. Av praktiska skäl tycktes dock den möjligheten vara utesluten. Nu fick det ankomma på tillsynsmyndigheten att kontrollera att folkförsäkringens något högre premie motiverades av t ex att den mera dyrbara kundtjänsten verkligen kom de försäkrade till del.

Vad slutligen gällde kapitalplaceringsfrågorna så hade man bolagens svårigheter under 1930-talet i gott minne. Nu hade visserligen förhållandena i grunden förändrats – möjligheten att finna placeringsobjekt bland guldkantade värdehandlingar tedde sig tämligen gynnsamma och torde inte inom överskådlig tid komma att förändras. Placeringsinriktningen fick dock inte åsidosätta försäkringstagarnas krav på trygghet och det var bl a därför inte möjligt att ge fri placeringsrätt utanför samhällets kontroll annat än i strängt begränsad omfattning. En fri placeringsrätt på fem procent av fonden inom livförsäkring ansågs vara en lämplig avvägning, och endast börsnoterade aktier skulle få användas för den fondmässiga redovisningen. Men för att inte bereda försäkringsbolagen alltför starkt inflytande i företag utanför försäkringsväsendets område, så skulle innehavet inte få överstiga en tjugondel av aktierna eller röstetalet.⁵⁰

Nu satt också 1945 års parlamentariska försäkringsutredning med, till en början, Karl Johan Olsson som ordförande. Efter att ha tagit säte som landshövding ersattes han 1946 av Valter Åman, som nyss blivit TCO-direktör; från socialdemokraterna tillsattes vidare ledamöterna Albert Hermansson och Emil Ahlkvist, kommunisterna representerades av redaktör Nils Holmberg, folkpartiet av Filip Kristensson, bondeförbundet av Ivar Johansson och högerpartiet av Gunnar Ljungqvist.

Utredningen ansåg i ett enhälligt principbetänkande att – utifrån samhällets intresse av ett effektivt och välskött försäkringsväsen – målet för ett reformprogram i allt väsentligt var att säkra ett demokratiskt inflytande inom privatförsäkringen, att så långt möjligt skapa garantier för att försäkringstagarnas berättigade intressen blev tillgodosedda och att öka samhällets möjligheter till insyn och kontroll över verksamheten. Utredningen hade ställt frågan om man inte bäst skulle nå dessa mål genom att helt eller delvis överföra försäkringsväsendet i samhällelig regi – försäkringsaktiebolagen kunde alternativt överföras i det allmännas ägo genom att staten löste in aktierna. Ingetdera av dessa alternativ förordades. Målen kunde nås med enklare medel, nämligen genom vidgad demokratisering av verksamheten inom ramen för befintlig företagsstruktur. I ett särskilt betänkande föreslogs dock att trafikförsäkringen – obligatorisk sedan 1929 – skulle drivas av ett centralt bolag med avgörande inflytande för det allmänna.⁵¹

När regeringen ställde proposition 1950 var man inte beredd att ta slutlig ståndpunkt i frågan om trafikförsäkringens centralisering. Där emot menade man att kravet på viss delaktighet från försäkringstagarnas sida nu också borde fastställas för aktiebolagen enligt i princip samma mönster som bestämts i 1948 års försäkringslag beträffande de ömsesidiga bolagen. Försäkringstagarintresset skulle tillgodoses genom styrelserepresentation – en representation som även kunde vara till fördel för försäkringsaktiebolagen genom att den kunde öka förtroendet för den i aktiebolagsform drivna försäkringsverksamheten. I bolag där försäkringstagarna inte själva kunde utse ledamot skulle Kungl. Maj:t utse sådan.

I 1948 års lag om försäkringsrörelse hade skälighetsprincipen blivit lagfäst vad gällde livförsäkringen. Nu menade regeringen, i likhet med utredarna, att principen om skälighet även borde appliceras inom skadeförsäkringen. Visserligen var det så att konkurrensen mellan bolagen i regel främjade effektiviteten, och med ökad rationalisering följde möjligheter till premiesänkning, förbättring av försäkringsvillkor och ökad service.

Men enbart konkurrensen utgjorde ingen garanti för skälig premiesättning – bolag med olika försäkringsgrenar kunde ju använda överskott i en gren för att subventionera en annan, eller utnyttja hopsamlade vinstfonder för att dumpa premien inom en viss försäkringsgren. I inget av dessa fall kunde skälighetsprincipens krav anses vara uppfyllda. Övervägande skäl talade därför för att skälighetsprincipen skulle lagfästas även beträffande skadeförsäkringen, så att en skäligt avvägd premiesättning tog hänsyn till risk, nödiga omkostnader och omständigheter i övrigt. Det fick nu ankomma på inspektionen att ta upp ämnet för diskussion med respektive bolag, även om det inte i lagen stadgades skyldighet för inspektionen att ingripa i frågor rörande premiesättningen.⁵²

Därmed hade lagstiftaren i 1948 och 1950 års lag om försäkringsrörelse förutom soliditetsprincipen lagfäst skälighetsprincipen inom både liv- och skadeförsäkringen, behovsprincipen, i syfte att främja den sunda utvecklingen, separationsprincipen – var försäkringsgren skulle bära sina egna kostnader genom uppdelning av liv- och skadeförsäkringsrörelsen, principen om försäkringstagarnas inflytande inom såväl ömsesidiga bolag som försäkringsaktiebolag samt principen om att försäkringsbolag endast får driva försäkringsrörelse.

Riksdagsdebatten som följde på 1948 års proposition uteblev nästan helt. Knut Ewerlöf och Gunnar Ljungqvist, båda representerande högerpartiet, menade dock att koncessionsprövningens dubbla villkor avseende uttrycken "behövlighet" och "även eljest ägnad att främja en sund utveckling" var onödiga. Det räckte, menade man, att konstatera att verksamheten främjade en sund utveckling – i sådana fall var den ju också behövlig. Nu var denna fråga inte av så stor betydelse att man fann anledning att framställa ett yrkande. Det stod ju ändå en gång för alla klart att konkurrensen under den ganska stränga statliga kontrollen var ägnad att skapa bättre förutsättningar för effektivitet än subjektiva bedömningar av vad som kunde anses vara behövt och eljest ägnat att främja en sund utveckling. Ljungqvist anförde trots det: "Det är intet tvivel om att de lagförslag som här framlagts, kommer att innebära mycket genomgripande förändringar och en ganska genomgripande omgestaltning av svenskt försäkringsväsen . . . På alla de olika stadierna av behandlingen av detta ärende ha emellertid försäkringsväsendets målsmäns uppfattningar fått göra sig gällande . . . Detta är också förklaringen till att detta förslag i den sista instansen före behandlingen här i kam-maren, första lagutskottet, så enhälligt har kunnat omfattas av utskotts-

ledamöterna . . .” Ljungqvist fortsatte: ”Detta har ju heller inte alls gällt politiska frågor, utan det har gällt sakliga och försäkringsmässiga frågor, och lagutskottets behandling av ärendet har också präglats av en vilja att förstå de synpunkter och önskemål som framförts från försäkringshåll i detta förvisso för lekmannen mycket svårbenämtrade ämne. Det gäller ju här i så hög grad tekniska spörsmål.”⁵³

När 1950 års proposition ställdes i riksdagen uteblev debatten i riksdagen helt. Den försäkringspolitiska debatten hade således demonterats, ty nu kunde det enskilda försäkringsväsendet i sin argumentering luta sig mot lagfästa principer: kritik avseende oskäligen premier skulle förhindras av skälighetsprincipen, bristande försäkringstagarinflytande skulle motverkas med styrelserepresentation eller delegeradeförsamlingar, i kritik gentemot obehövligen och osunda bolag kunde man hänvisa till behovsprincipen där en av förutsättningarna för koncession var främjande av ett försäkringsväsen i sund utveckling. Det enskilda försäkringsväsendet tycktes nu ha tillskansat sig ett lagfäst försvar gentemot ytterligare försäkringspolitiska attacker – ett försvar, inte, som man påpekade byggt på politiska frågor, men på sakliga, försäkringsmässiga och tekniska spörsmål. Och man såg framför sig en genomgripande förändring av svenskt försäkringsväsen.

Albert Hermansson, den som med patos under femton år hade drivit den försäkringspolitiska frågan infångades till slut själv av försäkringsväsendet – han blev i början av 1950-talet styrelseledamot i Förenade Framtiden. Richard Sterner, sekreterare i kommittén för Arbetarrörelsens efterkrigsprogram – där det villkorlösa förstatligandekravet av det enskilda försäkringsväsendet formulerades – efterträdde år 1952 O A Åkesson som chef för försäkringsinspektionen. Åkesson själv övertog ordförandeskapet i styrelsen för Förenade – Framtiden, och Valter Åman, ordförande i 1945 års försäkringsutredning med uppgift att lämna förslag på ett eventuellt förstatligande, blev ledamot av styrelsen för Stådnernas.

Och enligt departementschefen borde försäkringsväsendets målsmän beredas tillfälle att ostört inrikta sig på det praktiska genomförandet av de grundsatser som bars upp av den nya lagstiftningen. ”Man antydde under hand”, noterade Knut Ewerlöf i en handanteckning till ett tal han höll 1955, ”att denna tidsfrist kunde beräknas räcka i åtminstone 25 år.”⁵⁴

4. *Sammanfattning. Försäkringsbranschens värn – en hypotes*

(1) Föremålen – uppgifterna – för denna studie av den svenska försäkringspolitiska debatten mellan åren 1935 och 1945 har i korthet varit tre: a) att med den försäkringspolitiska debatten som material beskriva de försäkringspolitiska aktörernas motiv i termer av intagna ståndpunkter och argument, b) att med den försäkringspolitiska debatten som material beskriva en bransch – det enskilda försäkringsväsendet – reaktioner inför politisk uppmärksamhet och c) att utröna om det från metodsynpunkt kunde anses fruktbart att följa det försäkringspolitiska debattflödet utmed två huvudlinjer – en avsedd för offentligheten, en för det slutna rummet – för att därigenom bättre kunna synliggöra och klargöra aktörernas motiv – helt enkelt för att, om möjligt, försöka göra det icke-observerbara observerbart.

(2) Det tycks – om än utifrån en primitiv historiesyn – vara relativt lätt att sätta försäkringssamhällets utvecklingsstadier på "den historiska linearitetens pärlband" och tänka sig att försäkringssamhället – likt samhället i övrigt – genomgått tre faser: från (1) "den ursprungliga, spontana solidaritetens gemenskap" med bygemenskap, gillen och skrän, änke- och pupillkassor, brandstod och ömsesidiga försäkringskassor över (2) "marknadens individualiserande kommersialism" med försäkringsrörelse i aktiebolagsform, en period som i Sverige skulle inledas med Skandias tillkomst år 1855, till (3) "den expanderande statsmaktens regemente" med hårt styrande försäkringslagstiftning, kontroll av försäkringskapital och utvidgad socialförsäkring.⁵⁵ Vid första påseende tycks den försäkringspolitiska debatten under 1935 till 1945 spegla ett brytningsskede mellan "marknadens individualiserande kommersialism" och "den expanderande statsmaktens regemente". För försäkringsväsendet gällde det ju att hålla rågången klar mellan den fria näringen och statsmaktens tvång.

Olof Petersson påpekar med rätta att bruket av metaforer lätt förleder.⁵⁶ Vid ett närmare påseende speglar den försäkringspolitiska debatten måhända motsatsen till "den expanderande statsmaktens regemente". Utgångspunkten härför kan tas i Försäkringsföreningens i Stockholm – numera Svenska Försäkringsföreningen – uttalande från 1878 där det påpekades att det enskilda försäkringsväsendet hade behov av särskilda lagbestämmelser och tillsyn för att "på lämpligt sätt ordna försäkringsväsendet och göra detsamma mäktigt av en i god riktning alltjämt fortgående utveckling".⁵⁷ Man ville skapa ordning för samverkan. Och

i den ordningen skymtar det enskilda försäkringsväsendets önskan om värn. En liknande tanke dyker återigen upp mot slutet av 1930-talet, när den svenska livförsäkringens nestor, Filip Lundberg, vid upprinnelsen till den allt mera påträngande försäkringspolitiska uppmärksamheten hävdade att han, tillsammans med försäkringsväsendet i övrigt, ville länka den framtida lagstiftningen och tillsynen därhän att den blev "en hjälp till självhjälp och alltså icke komma att bringa enskilda företag i oöverkomliga svårigheter".

Dessa försäkringsväsendets uttalanden bildar den axel runt vilken den försäkringspolitiska debatten de lege ferenda snurrar. Så tycks hypotesen om försäkringsväsendets värn växa fram. Försäkringsväsendets offentliga ståndpunkt om att till varje pris försöka förhindra "den expanderande statsmaktens regemente" förvandlas till att försäkringsväsendet självt klampar in i detta regemente för att taktfast marschera sida vid sida med statsmakten i eget och – de lege lata – försäkringstagarnas intresse.

Frågan kan dock kvarstå: Vem klampar egentligen in på vems regemente?

(3) Under slutet av 1800-talet ökade behovet av statlig tillsyn över det enskilda försäkringsväsendet. De utländska bolagens verksamhet och konkurrens ansågs irriterande samtidigt som nybildningen av s k ömsesidiga bolag tilltog. Dessa senare vann också mycket snabbt betydande marknadsandelar. I längden, menade man, kunde kanske inte de ömsesidiga bolagen klara konkurrensen med aktiebolagen och med den nya tillsynslagstiftningens hjälp skulle det "måhända lyckas att tillintetgöra dessa konkurrenter åt aktiebolagen".⁵⁸ Tillkomsten av lagen om försäkringsrörelse och tillsynsmyndighetens bildande under de första åren av 1900-talet hade alltså vissa protektiva syften: det gällde att värna det svenska enskilda försäkringsväsendet – och kanhända också vissa bolagsgruppers intressen.

Parallellt med statsmaktens intresse för och värn av försäkringsbolagen utvecklade staten sitt intresse inom socialförsäkringen och annan mer eller mindre obligatorisk försäkring: kring sekelskiftet stiftades en första sjukkasselag, arbetarskyddet reformerades, den första allmänna folkpensioneringen trädde i kraft, diskussionen om arbetslöshetsförsäkringen intensifierades, trafikförsäkringen blev obligatorisk osv. De enskilda försäkringsbolagen har oftast haft ett klivet förhållande till frågan om en utvidgning av socialförsäkringen. Å ena sidan har det enskilda

försäkringsväsendet ogillat statsmaktsexpansion överhuvudtaget och ansett att socialförsäkringen allt som oftast trampat in på områden som rätteligen borde tillhöra de enskilda bolagen. Å andra sidan kände sig bolagen endast delvis kringskurna av denna statsmaktsexpansion och medgav att en utvidgad socialförsäkring i själva verket kunde ge de olika bolagen ökat marknadsutrymme. En breddad välfärd skulle ge allt fler människor ökade ekonomiska möjligheter till kompletterande försäkringsskydd. Och genom socialförsäkringens tillväxt erkändes försäkringen som idé, vilket även det ansågs vara till gagn för de enskilda försäkringsbolagens verksamhet.⁵⁹

I försäkringsrättslig doktrin avses försäkringslagstiftningen – och därmed också tillsynen – tillvarata försäkringstagarnas intresse av ett effektivt och ändamålsenligt riskskydd till skäligt pris.⁶⁰ En liknande princip vägledde de svenska försäkringsbolagen redan under 1800-talet, då försäkringsväsendet ansågs ha till uppgift att ”mot den minsta möjliga premie bekomma den högsta möjliga försäkring”. Då framfördes dessutom två till synes helt motstridiga teser. Dels uttalades att det åt ”den mänskliga verksamheten må lämnas frihet att röra sig utan intrång från statsmakternas sida”, dels utsades att det inom försäkringsväsendet ”måste gälla andra bestämmelser, än de, som kunde anses tillfyllestgörande för de flesta andra grenar av den mänskliga verksamheten”.⁶¹ Resonemang-
et avsåg alltså frågan om hur långt man skulle applicera ett socialpolitiskt synsätt på det enskilda försäkringsväsendet. Under åren 1935 till 1945 var det fortfarande dessa frågor som ventilerades i den allt intensivare försäkringspolitiska debatten, även om försäkringsbolagen uppfattade den försäkringspolitiska uppmärksamheten mera hotfullt: de befarade ett förstatligande. Och hypotesen om värnet av det enskilda försäkringsväsendet tycks inte motsägas av tillsynens och försäkringsbolagens – Åkessons och bolagens inre krets’ – agerande under åren 1935 till 1945.

Utan nämnvärt undantag uppfattade alltså den svenska enskilda försäkringsrörelsen den framväxande socialdemokratien under 1930-talet som ett högst påtagligt hot. Den socialdemokratiska riksdagsmannen Albert Hermansson uppmärksammade riksdagen med flera motioner som berörde försäkringsväsendets misshushållning och odemokratiska styrelsesätt. Enligt Hermansson genomsyrades det enskilda försäkringsväsendet näppeligen av den nödvändiga socialpolitiska andan. Däremot, menade han, hade profit- och kapitalintressen fått ett allt större utrymme. Försäkringsbolagens mera framstående företrädare förstod nu att det gällde att hålla rågången fri mellan offentlig och privat verksamhet; man

levde i planhushållningens tidevarv. Svenska Försäkringsbolags Riksförbund bildades 1937 för att mera kraftfullt ta itu med de försäkringspolitiska attackerna från socialdemokratiska riksdagsmän samtidigt som 1930-talets ekonomiska bekymmer tycktes förstärka och ytterligare motivera politiska förslag om ett rationellare och mer centraliserat försäkringsväsen – i en förlängning, enligt försäkringsbolagen, visserligen inte annat än ett regelrätt förstatligande. I mycket nära samarbete med tillsynsmyndigheten – försäkringsinspektionen – kunde det enskilda försäkringsväsendet avvärja såväl det ekonomiska som det politiska hotet. 1937 års försäkringsutredning tillsattes, likaså 1942 och 1945 års försäkringsutredningar och därtill ett par utredningar om tjänstepensioneringen. Inom ramen för de statliga utredningarna, med massivt deltagande och inflytande från försäkringsväsendets sida, kunde t ex Arbetarrörelsens efterkrigsprogram från 1944 om ett villkorslöst förstatligande av försäkringsbolagen avvisas.

Från 1937 till 1950 arbetade alltså flera statliga utredningar med försäkringsfrågor. Den försäkringspolitiska debattens innebörd mellan dessa år blev till synes motsägelsefull: försäkringsbolagen – det fria näringslivets vapendragare – samarbetade med statsmakten, tillsynsmyndigheten, för att minska möjligheterna för utökat statsmaktsinflytande; socialdemokraterna förvandlade det villkorlösa förstatligandekravet från 1944 till en allmänt hållen, marknadsekonomisk ståndpunkt, där man poängterade konkurrensens och etableringsfrihetens livgivande verkan inom näringslivet och menade att den föreslagna etableringskontrollen – behovsprincipen – inom försäkringsrörelsen var ägnad att tillföra försäkringsväsendet stadga och gynnsamma utvecklingsmöjligheter. Svenska Försäkringsföreningens ord från 1878 om att ”på lämpligt sätt ordna försäkringsväsendet och göra detsamma mäktigt av en i god riktning alltjämt fortgående utveckling” tycktes eka i det socialdemokratiska statsrådets motiv från 1948.

(4) När aktörerna i denna försäkringspolitiska debatt lägger argument i den ena eller den andra vågskålen i kampen om det rättmätiga arbetsfältet bryter de inte helt offentligen intagna ståndpunkterna fram i dagsljuset. Försäkringsväsendet kritiserar bl a för bristande effektivitet och ändamålsenlighet samt oskäliga premier. Kritiken mynnar ut i tre krav: det första är villkorslöst och innefattar försäkringsväsendets förstatligande. Det andra är ett krav med villkor: om inte bolagen själva förmår att effektivisera sin verksamhet bör bolagen, i sin helhet eller till vissa delar,

förstatligas. Det tredje kravet är, i likhet med det andra, behäftat med villkor: om inte bolagen själva förmår effektivisera verksamheten bör bolagen med hjälp av lagstiftning förmås centralisera; det tredje kravet kompletteras oftast med önskemål om ett utvidgat obligatorium för vissa försäkringsgrenar.

De mest användbara argumenten från försäkringsbolagen mot ett villkorslöst förstatligande tycks i den offentliga debatten ha varit den samlingsargument som låg längst från detta krav: åt den mänskliga verksamheten borde lämnas frihet att röra sig utan intrång från statsmakternas sida. Honnørsorden var den oavlåtliga konkurrensen, de enskilda initiativen, framåtandan, det allmänna framtidskridandet; saken gällde frihet eller tvång, marknadsanpassning eller byråkrati, försäkringstagarnas intresse eller statens.

I de delar av debatten som å andra sidan mynnade ut i krav med villkor anfördes andra argument, särskilt i det interna sammanhanget. Och en delvis annan ståndpunkt intogs: bolagen kunde gå med på kritiken, om än inte i sin helhet, och man var överens om att andra bestämmelser måste gälla än de som kunde vara tillräckliga för de flesta andra områden. Det sade sig självt att den ohämmade konkurrensen inte var lämplig. Det enskilda vinstintresset, speciellt inom livförsäkringen, borde minimeras eller to m elimineras och i samtal med tillsynsmyndigheten fann bolagen gemensamma utgångspunkter. För att trots allt undvika förstatligande eller annat ökat statsmaktsingripande, måste bolagen effektivisera sin verksamhet, rationalisera och centralisera för att därigenom kunna erbjuda skäligare premier. Tillsynsmyndigheten – statsmaktens förlängda arm – visade egentligen bristande tilltro till staten genom att tillsammans med bolagen underminera floran av argument för ökat statsmaktsinflytande. Försäkringsbolagen – den oavlåtliga konkurrensen och det fria näringslivets vapendragare i den offentliga diskussionen – visade, som sagt, i de interna sammanhangen bristande tilltro till de fria marknadskrafterna genom att godta statsmaktens medverkan för ett mer effektivt försäkringsväsende.

I vetskap om en allt mera påträngande försäkringspolitisk uppmärksamhet samlades tillsynens och försäkringsbolagens argument kring en tredje och inte helt öppet uttalad och övergripande ståndpunkt: branschintressets värn. I debatten går tillsyn och försäkringsväsende samman, och försäkringstagarnas intresse av ett effektivt och ändamålsenligt riskskydd till skäligt pris omvandlas och fokuseras till försäkringsbolagens intresse för effektivitet och ändamålsenlighet. Tillsynsmyndighetens

agerande förestavades, som det hette, av omsorgen om ett starkt och fritt enskilt försäkringsväsende, och försäkringsbolagen uppfattade diskussionen kring, och inspektionens förslag om en reviderad lagstiftning som hjälp till självhjälp. Därmed kompletteras den försäkringsrättsliga doktrinen – som fokuserar på försäkringstagarnas intresse – med en försäkringspolitisk doktrin – som fokuserar på försäkringsbolagens och tillsynens intresse.

Att värna branschen blir en övergripande ledstjärna, en övergripande princip, som så långt möjligt blir dold och svårfångad i den offentliga debatten, men som blir mer uttalad och tydlig i den interna. Därmed kan också denna studies tredje frågeställning besvaras redan här. I denna debatt har det varit fruktbart att även uppmärksamma aktörernas interna ståndpunkter och argument.

(5) Den övergripande principen om branschens värn konkretiseras på väsentliga punkter:

a) *Konkurrensen*. För det fria näringslivet, inklusive det fria försäkringsväsendet, hävdades att konkurrensen var ett avgörande incitament för framåtskridanden och nya initiativ. Allmänt kan sägas att principen om fri konkurrens ingick som en väsentlig ingrediens i det fria näringslivets liberalekonomiska synsätt. Icke desto mindre blev konkurrensen ett hinder när den kunde driva vissa företag i ekonomiska svårigheter – svårigheter som i den försäkringspolitiska debatten i sin tur kunde användas som argument för statsmaktsingripanden. I den slutna argumenteringen degraderades principen om konkurrens till en andrahandsprincip, när den försäkringspolitiska hotbilden fordrade värn för branschen. Konkret visade sig detta i diskussionen om den kombinerade försäkringen, vid vissa premieändringar inom livförsäkringen under 1930-talet och i särskilt hög grad beträffande tjänstepensionsfrågan. Och försäkringsbolagens ledande män, så när som på något mindre betydelsefullt undantag, gick här hand i hand med tillsynsmyndigheten.

b) *Effektiviteten*. Som en konsekvens av konkurrensen hävdade det enskilda försäkringsväsendet – i de officiella sammanhangen – att branschen drevs effektivt. Denna officiella ofelbarhetsdoktrin utgjorde en logisk fortsättning på det liberalekonomiska synsättet om konkurrensen som motor för en branschs utveckling i termer av effektivitet. Den inofficiella argumenteringen var däremot oftast annorlunda. Ledande försäkringsmän hävdade att färre bolag var en nödvändighet och att t ex kostnaderna var alltför höga – inte sällan pga konkurrensens negativa

verkningar. Inom det enskilda försäkringsväsendet fanns företagsledare som i mångt och mycket kunde anamma socialdemokratins branschekonomiska synsätt, särskilt beträffande stordriftsfördelarna. Försäkringsbranschens inofficiella argumentering kunde därför till stora delar sammanfalla med socialdemokratins näringspolitik – det villkorslösa förstatligandekravet av försäkringsbolagen naturligtvis undantaget. Att hushålla planmässigt sammanföll därtill med O A Åkessons agerande, därför att branschens faktiska arbete i planhushållande riktning utgjorde ett nödvändigt inslag i diskussionen om att värna branschen mot ökade statsmaktsingripanden.

c) *Propagandan*. Ökade propaganda- och reklaminsatser var ytterligare ett nummer i den strategi vars huvudsakliga syfte var branschens värn. Officiellt hävdades behovet av upplysning i objektiva termer. Inofficiellt var ledande försäkringsmän uttryckligen klara över att propagandainsatserna skulle ha rent politiska syften. Attacken från socialdemokraterna – som i det offentliga sammanhanget uppfattades som en socialiseringsattack i termer av förstatligande – skulle motarbetas genom att branschen informerade om den branschekonomiska effektivitet som man i den interna diskussionen önskade att man hade.

I det enskilda försäkringsväsendets liberalekonomiska synsätt i termer av konkurrens, effektivitet och propaganda växer det övergripande handlingsmotivet fram: när det försäkringspolitiska trycket ökade blev principen om branschens värn den övergripande handlingslinjen. För att tydliggöra denna handlingslinje har det, som sagt, varit nödvändigt att metodiskt skilja på de offentligt intagna ståndpunkterna och den diskussion som huvudsakligen fördes i de mera slutna rummen.

Även den försäkringsrättsliga doktrinen inriktning på försäkringstagarintresset nyanseras i ljuset av den försäkringspolitiska diskussionen.

d) *Behovsprincipen*. Den försäkringsrättsliga innebörden av behovsprincipen utgår från försäkringstagarnas behov av försäkring. Om befintliga försäkringsbolag kunde tillgodose dessa behov – och det ansåg bolagen att de kunde – fanns ingen anledning att ge nyttillkommande bolag rätt att driva försäkringsrörelse. Den försäkringspolitiska bakgrunden till 1948 och 1950 års försäkringslagstiftning kompletterar detta synsätt: för branschen – inklusive tillsynsmyndigheten – var det nödvändigt med färre bolag; stordriftsfördelarna uppfattades som uppenbara. Alltså skulle ökningen av antalet bolag försvåras. Genom fusioner skulle verk-

samheten effektiviseras och den mer effektiva verksamheten skulle eliminera eller åtminstone underminera den offentliga kritik som i värsta fall kunde resultera i ytterligare ökat politiskt tryck. Införandet av behovsprincipen förskjuter alltså intresset från försäkringstagarnas bästa till bolagens och branschens politiska överlevnad. Lagstiftningen skulle bli den hjälp till självhjälp som Filip Lundberg redan tidigt önskade.

e) *Skälighetsprincipen*. Konkurrensen uppfattades ju vara det korrektiv som normalt drev det fria näringslivet mot effektivitet. Behovsprincipen utgjorde helt klart en hämsko på den fria konkurrensen. Därför blev skälighetsprincipen det korrektiv som sattes i konkurrensens ställe. Skälighetsprincipen skulle tvinga bolagen till omkostnadsminskningar i sådan utsträckning att rationaliseringar och samgåenden mer eller mindre skulle framtvingas. Inom försäkringsrätten läggs tyngdpunkten på försäkringstagarintresset; man tolkar skälighetsprincipen som en nyckel till skälig premie. Med fokus på den försäkringspolitiska debatten blir skälighetsprincipen i första hand ett komplement till behovsprincipen – inte till soliditetsprincipen, vilket är en vanlig beskrivning inom den försäkringsrättsliga doktrinen.⁶²

I det försäkringspolitiska perspektivet blir den framväxande försäkringslagstiftningen från 1937 till 1950 en utlöpare av försäkringsbranschens egen planhushållningsdebatt. Tillsammans med den inre kretsen av ledande försäkringsmän svarar O A Åkesson för tillkomsten av denna lagstiftning och klarar att manövrera sig ut ur det dubbla grepp som utgjordes av först den ekonomiska krisen och därefter det politiska trycket. I den slutna debatten demonterades de argument som framfördes i den öppna och offentliga debatten. Och i den interna diskussionen gick argumenteringen inte sällan i planhushållande riktning, en inriktning, som i den offentliga debatten till stora delar tillbakavisades och motarbetades.

Så långt har denna studies första föremål och uppgift – den försäkringspolitiska debattens offentliga och inofficiella ståndpunkter och argument – summerats. Därmed över till det enskilda försäkringsväsendets och inspektionens mera preciserade reaktioner på den politiska uppmärksamheten.

(6) Ett speciellt intresse har visats försäkringsinspektionens agerande. Det torde stå klart att O A Åkesson lade i dagen värderingar och handlingslinjer som i väsentliga stycken sammanföll med ledande försäkrings-

mäns. O A Åkesson själv reagerade subtilt, energiskt och strategiskt på den försäkringspolitiska uppmärksamheten. Han förberedde marken för statliga utredningar, tog initiativ till dessa utredningar och såg samtidigt till att försäkringsbolagen själva verkställde utredningar i egen regi under den tid som de statliga arbetade; han formulerade direktiv och kunde ha synpunkter på försäkringsbolagens formuleringar i deras remissvar. Deltog han inte själv i olika utredningar, så hade han i dem goda observatörer så att han höll sig väl informerad. Han lade sig i utredningarnas personsammansättning och kunde gå så långt i sitt agerande att han lade sig i bolags val av styrelsemedlemmar. Och han drev vissa strategiskt viktiga sakfrågor gentemot departementen – särskilt tjänstepensionsfrågan.

Han spelade inte sällan ut bolagen mot varandra, när han uppfattade att ett eller flera bolags agerande kunde resultera i en alltför hard konkurrens – här utgjorde den pågående försäkringspolitiska debatten ofta en verksam hotbild för att enskilda bolag inte skulle driva den egna marknadsprofilen onödigt hårt och därigenom låta det överordnade intresset – branschintresset – komma i andra hand. Han var sparsam med uttalanden utåt och, som sagt, mera subtil i de interna sammanhangen. Och inspektionens mest effektiva instrument för påverkan låg i underhandsagerandet, med vilket O A Åkesson vidgade tillsynens handlingsutrymme och befogenheter utöver vad som ansågs falla inom ramen för en rimlig tolkning av gällande rätt; så skedde t ex vid koncessionsärenden avseende tjänstepensionsförsäkring. Det torde vidare stå klart att inspektionen inte ansåg att ett försäkringsväsen i sund utveckling stod i överensstämmelse med politiska krav på förstatligande. Statsmaktens förlängda arm arbetade intensivt för att få till stånd sådana förhållanden i branschen att kritik av den art som riktades mot den inte skulle få något fotfäste. Därmed underminerades, paradoxalt nog, de politiska möjligheterna för ökade statsmaktsingripanden. Det är detta som i denna studie betecknats som den åkessonska paradoxen.

Beskrivningen och rekonstruktionen av underhandsagerandets natur har således varit genomgående i denna studie. Därutöver bör ytterligare ett par väsentliga aspekter, knutna till O A Åkessons och inspektionens agerande, observeras.

Inte sällan formulerade både inspektionen och branschen centrala försäkringspolitiska frågor i termer av försäkrings- och lagtekniska anpassningar. Försäkringsdirektör Gunnar Ljungqvist, tillika riksdagsman för högerpartiet, kunde 1948 uttala att de frågor som förslaget till 1948 års

försäkringslagstiftning byggde på "inte alls gällt politiska frågor, utan det har gällt sakliga och försäkringsmässiga frågor". I reaktionerna på den politiska uppmärksamheten tycks det ha varit ett intresse både hos inspektionen och försäkringsbolagen – liksom hos vissa politiker – att låta göra de försäkringspolitiska frågorna till en försäkringsväsendets egen inre angelägenhet.

I den statsvetenskapliga doktrinen är det inte ovanligt att samarbetet mellan t ex en förvaltning och en intresseorganisation beskrivs som särskilt intimt då det gäller frågor av s k teknisk natur vilka inte uppfattas som politiskt kontroversiella. Nils Elvander kompletterar detta synsätt och skriver i *Intresseorganisationerna i dagens Sverige* att samarbetet mellan försäkringsväsendet och tillsynsmyndigheten varit reguljärt och i stort sett friktionsfritt. Det är, skriver Elvander, i hög grad de rent tekniska frågorna som helt naturligt skapar ett praktiskt samförstånd, ett samförstånd, som kunde gå så långt att "förvaltningsmyndigheten även i politiskt känsliga situationer solidariserar sig med den bransch som den är satt att bevaka." Elvanders beskrivning överensstämmer i hög grad också med den tidsperiod som denna studie behandlat.

Elvander redovisar därtill en väsentlig problematik när han tar del av bl a ett intervju svar från en direktör i en stor näringslivsorganisation som uttalar: "Det finns en risk med samarbetet mellan statsmakterna och organisationen att öppen redovisning inte kan ske inför medlemmarna och allmänheten. Det är lätt att säga att tekniska detaljer saknar allmänt intresse och inte behöver redovisas av organisationsbyråkratin. Men var går gränsen mellan tekniska frågor och värderingar? Vi har en tendens inom näringslivet att släta över och dölja inre motsättningar under täckmantel av tekniska lösningar . . . När det gäller vårt förhållande till statsmakterna finns det en tendens till 'kamaraderi' mellan organisationens experter och förvaltningens: man kommer att 'tala samma språk'; frågorna är i sig själva krångliga och tekniska; det är lätt gjort att utmanövrera såväl den offentliga debatten som riksdagen. Det har inte förts någon kvalificerad debatt i riksdagen på vårt område under de senaste åren."⁶³

I denna studie har ambitionen varit att ur de försäkringstekniska detaljerna försöka plocka fram försäkringspolitiska ställningstaganden vilka annars kunnat vara fördolda i den offentliga debatten. Elvander skriver att just den offentliga debatten lätt kan avskärmas från sin demokratiskt nödvändiga kontrollfunktion om de obegripliga tekniska frågorna endast ventileras mellan en branschs experter. Försäkringslagstiftningen,

såsom den växte fram åren 1937 till 1950, handhades till väsentlig del av försäkringsväsendet självt i symbios med försäkringsinspektionen.

Det fanns alltså intresse för att försöka demontera och avvärja den försäkringspolitiska debatten genom att framställa frågorna som politiskt neutrala och tyngda av teknik, samt försäkringsmässig och lagteknisk saklighet. Och den öppna försäkringspolitiska debatten upphörde ju också praktiskt taget helt från slutet av 1940-talet.

Så till aspekten om vem som egentligen fångar vems intressen; vem värnar vem; eller, som det skrevs i inledningen till denna sammanfattning: vem klampar egentligen in på vems regemente?

I huvudsakligen amerikansk samhällsdebatt finns en relativt omfattande diskurs kring tillsyns- eller regleringspolitik – *the politics of regulation* – som i allt väsentligt kretsar kring frågan om i vad mån olika former av tillsynsmyndigheter “are likely to be ‘captured’ by the interest they are supposed to regulate”. Här är tydligen fråga om det nära nog symbiotiska samförstånd som Nils Elvander observerat avseende svenskt försäkringsväsende och försäkringsinspektionen och som i denna avhandling kunnat bekräftas.

Den ena ståndpunkten – formulerad av bl a George Stigler och Theodore J Lowi – går ut på att den statliga regleringen och tillsynen av industrin är framsprungen utifrån industrins egna behov och krav, och att reglerings- och tillsynsverksamheten byggs upp, ordnas och verkar för de reglerades och tillseddas bästa. Det tycks alltså vara industrin och näringslivet som själva använder statsmakten för det egna värdet. Om man är villig att acceptera denna huvudtanke i “the captured theory” så tycks, som James Q Wilson skriver, konsekvensen bli den, att “we are forced to the unhappy conclusion that the more the government attempts to do, the more its various parts will fall under the control of specific and self-seeking groups in society. An activist government will become . . . a government of cartels and clients.”⁶⁴ James Q Wilson menar att “the captured theory” är alltför enkel. En enda förklaring till reglerings- eller tillsynspolitik är till lika stor nytta som en enda förklaring till politiskt handlande i allmänhet, menar Wilson, och pekar, säkerligen med rätta, på att förhållandena torde vara helt olika inom olika reglerings- eller tillsynsmyndigheter och från tid till annan beroende av olika aktörer inom en och samma myndighet och beroende av hur den allmänna ekonomin och näringslivet självt utvecklas. Det senare är sannolikt av stor vikt även för den svenska tillsynen: att tillse ett försäkringsväsen

under 1930- och 1940-talen med många mindre bolagsenheter med, även för de mest dominerande bolagen, begränsade marknadsandelar ter sig säkert inte på samma sätt som att övervaka det försäkringsväsen som under 1980-talet domineras av högst en handfull bolagsenheter. Icke desto mindre tycks "den olyckliga slutsatsen", som Wilson uttrycker det, ligga i linje med föreliggande studies empiriska hypotes om försäkringsväsendets värn: försäkringslagstiftningen blir något av ett fäste och en symbol där lagstiftaren – i mångt och mycket det enskilda försäkringsväsendet självt – energiskt pläderar för försäkringstagarnas intressen när den egentligen tycks tala för försäkringsbolagens. Redan under 1920-talet kunde den framträdande livförsäkringsmannen Sven Palme notera att "det icke är staten som oombedd stiftat våra försäkringslagar, utan att det är från försäkringsmännens egen krets, som den ständiga strävan utgått, vilken omsider lett till både tillsynslagen . . . och lagen om försäkringsavtal" (se avsnitt Enskild försäkring och tillsyn, not 24).

Därmed kan försäkringsbolagens egna reaktioner på den försäkringspolitiska uppmärksamheten summeras.

(7) Försäkringsbolagens primära uppgift är självfallet att agera på den sk försäkringsmarknaden; försäkringsbolagen har till uppgift att vara försäkringsgivare. Det enskilda försäkringsväsendet reagerade dock relativt aktivt på den politiska uppmärksamheten – och inte endast som remissorgan och deltagare i de statligt tillsatta utredningarna utan också i överväganden och beslut riktade mot den primära marknaden – försäkringsmarknaden – där dessa överväganden till större eller mindre del fylldes med motiv anpassade till den, som den vanligen uppfattas, traditionella försäkringspolitiska arenan. Det enskilda försäkringsväsendet motiverade således sitt agerande för två marknader: dels för den primära försäkringsmarknaden, dels för den sekundära politiska. Med sekundär menas dock inte att försäkringsbolagen uppfattade den politiska marknaden som mindre viktig. Tvärtom, den politiska debatten var självfallet av vitalt intresse för branschen. Uppdelningen primär och sekundär ska snarast ses som en kategorisering av branschens budskap. När försäkringsbolagen sänkte premierna var ett av budskapen: vi har billigare försäkringar – köp försäkringar hos oss. Budskapet var riktat till den primära försäkringsmarknaden. Det andra budskapet riktades till den försäkringspolitiska marknaden: vi kan sänka premierna, vi konkurrerar, vi är effektiva, den försäkringspolitiska kritiken saknar grund. Sådan premiesättning kallas här för den politiska prissättningen. När t ex produkt-

utvecklingen följs av liknande överväganden kallas den för den politiska produktutvecklingen osv.⁶⁵

a) *Den politiska prissättningen.* I överväganden om prissättningen – premiesättningen – förekom hänvisning till den offentliga försäkringspolitiska diskussionen. Det ansågs lämpligt att kunna revidera premierna inte endast för den primära marknaden utan också med hänvisning till den sekundära, den politiska, därför att det enskilda försäkringsväsendet därigenom ansågs kunna ge svar på tal beträffande bristande konkurrens, bristande effektivitet och generellt sett bristande förtroende inom den allmänna opinionen. Förutom att man uppfattade premierevideringar som ett led i det egna bolagets marknadsprofilering, utgjorde de samtidigt ett medel för att profilera branschen själv. Inför hotet om ett eventuellt förstatligande ville man visa att det ännu fanns kraft och initiativförmåga inom det fria enskilda försäkringsväsendet. Helt påtagligt var detta slag av resonemang vid lanseringen av den s k kombinerade försäkringen i Städernas år 1936 och i Samarbetes presentation av kampanjen Slag i Sak årsskiftet 1945/46.

b) *Den politiska produktutvecklingen.* Även vid utveckling, presentation och lansering av nya produkter, eller produktvarianter, förekom hänvisning till sekundärmarknaden. Återigen – se under punkt a) ovan – var det angeläget för det enskilda försäkringsväsendet att offentligen visa att det inom den fria näringen fanns kraft och initiativrikedom.

c) *Den politiska marknadsföringen.* Försäkringsbolagen fann snart att propaganda i olika former skulle kunna vara ett verksamt medel för att skapa tilltro till försäkringen som idé och därmed förbättra tilltron till ett försäkringsväsende som ville agera inom ramen för det s k fria näringslivets hägn. Objektiv information blandades med politiska pamfletter med mer eller mindre öppna uttalanden om politiska ställningstaganden. Den mest uppseendeväckande pamfletten – Engelbrektsbroschyren – fick ju titeln ”Vill du frihet eller tvång?”

d) *Den politiska rationaliseringen.* Förutom att argumentera utifrån företags- och branschekonomiska termer i syfte att driva försäkringsverksamheten mer effektivt argumenterade försäkringsväsendet för rationalisering som ett led i försöken att motarbeta, undergräva och därmed demontera orsakerna till den försäkringspolitiska uppmärksamheten. De företagsnödvändiga och branschnyttiga rationaliseringarna drevs inte sällan med förespegling om att dessa rationaliseringar praktiskt taget skulle vara det enda effektiva medlet mot hotet om ett eventuellt förstatligande.

e) *De politiska organisationssträvandena.* Bildandet av Svenska Försäkringsbolags Riksförbund utgör här det mest påtagliga exemplet på att försäkringsväsendet ansåg sig ha behov av att skapa någon form av organisatorisk motkraft som svar på den alltmer påträngande försäkringspolitiska uppmärksamheten. Men även mera branschinterna organisationsförändringar kunde motiveras med hänvisning till den politiska debatten – så skedde t ex vid Brandtarifföreningens omstrukturering åren 1944 och 1945.

f) *Den politiska rekryteringen.* Det enskilda försäkringsväsendet fann det angeläget att så snabbt som möjligt förbättra relationerna till vissa politiska partier. Därför rekryterades Svenska Försäkringsbolags Riksförbunds förste verkställande direktör Knut Ewerlöf från högerpartiet; han kunde därmed bli en av flera personer som hade till uppgift att bevakna försäkringsväsendets intressen i riksdagen. (Personer från högerpartiet knutna till försäkringsbolagen var dessutom bl a Gösta Bagge, Fritiof Domö, Gunnar Ljungqvist, Jarl Hjalmarsson, Karl Wistrand och Harald Nordenson.) Men även interna diskussioner om styrelseledamöter kunde reflektera den diskussion som fördes på den politiska arenan. Så skedde t ex inom Thules styrelses väggar under 1945. Därtill blev det inte ovanligt att försäkringsväsendet försökte fånga in viktiga försäkringspolitiska aktörer för att ge dem plats i de egna styrelserummen; detta gällde t ex O A Åkesson själv, Albert Hermansson – kanske den i försäkringsfrågor mest energiske riksdagsmannen, och Valter Åman, som i 1945 års försäkringsutredning hade till uppgift att utreda bl a försäkringsväsendets eventuella förstatligande. Branschens linje var alltså huvudsakligen tvåfaldig. Dels såg man till att ha representanter på den politiska arenan – t ex i riksdagen, dels fångade man in – koopterade – motståndare eller andra nyckelmän i den försäkringspolitiska debatten. Den politiska rekryteringen tog sig alltså flera uttryck och kan knappast uppfattas som oavsiktlig.

g) *Den politiska samverkan.* Branschens och bolagens samverkan tog två riktningar: dels ökade samverkan med statsmakten i form av de allt mer intima kontakterna med tillsynsmyndigheten, dels ökade samverkan bolagen emellan. Organisationssträvandena är exempel härpå. Därtill kunde samverkan tillta i sådana situationer som när något bolag önskade öka konkurrensen på den primära marknaden, en konkurrens som, om den fullföljdes, skulle kunna resultera i att vissa bolag drabbades hårt i avseende på den egna ekonomin. Risker för att utkonkurrera något eller några bolag skulle ju åter kunna rikta den politiska uppmärk-

samheten på ytterligare branschproblem och därmed underlätta den försäkringspolitiska argumenteringen för ytterligare statsmaktsingripanden.

Det kan alltså konstateras att det enskilda försäkringsväsendets åtgärder på den primära försäkringsmarknaden inte sällan motiverades utifrån överväganden om vilka effekter dessa åtgärder kunde tänkas få på den sekundära marknaden, den politiska. Det enskilda försäkringsväsendets mobilisering och reaktioner på den politiska uppmärksamheten kan inte endast spåras i de officiella remissyttrandena och i deltagandet i de statliga utredningarna. Återigen har det varit nödvändigt att främst söka dessa branschens överväganden och motiv i den interna diskussionen. Alla politiskt betingade ståndpunkter och argumenteringar – motiven för det politiska handlandet – kommer inte till synes i de offentliga sammanhangen.

Mot detta resonemang – att det enskilda försäkringsväsendets aktörer i viss omfattning motiverade sitt agerande på den primära försäkringsmarknaden utifrån den försäkringspolitiska uppmärksamheten – kan naturligtvis invändas att de enskilda bolagens eller bolagsgruppers aktörer tvärtom använde den politiska uppmärksamheten som förevändning för att i bolaget eller i branschen få igenom olika beslut. Det är fullt tänkbart att t ex Pär Ullgren i Skandia kunde utnyttja den politiska uppmärksamheten för att få till stånd förändringar inom t ex Brandtarifföreningen – förändringar, måhända i Skandias intresse, som kanske annars skulle ha varit svårare att genomföra. I denna studie går det inte att helt klarlägga denna senare betingelse för det enskilda försäkringsväsendets aktörers bruk av den politiska uppmärksamheten för bolags- och branschinterna syften. Denna fråga kan endast besvaras genom en fördjupad undersökning på företagsnivå.

(8) Denna studie har, som framgått, koncentrerats till tillsynsmyndighetens och försäkringsbolagens vardagsliv som det kunde te sig under den påträngande försäkringspolitiska debatten åren 1935 till 1945. Därmed kan ytterligare aspekter göras gällande vad avser inspektionens och försäkringsbolagens agerande, även om de egentligen inte direkt faller inom ramen för denna studies frågeställningar.

Om, som i detta fall, försäkringsbolagens och tillsynsmyndighetens övergripande motiv för agerande kan formuleras i hypotesen om försäkringsbranschens värn, så tycks den här redovisade försäkringspolitiska debatten reflektera det enskilda försäkringsväsendet som maktappa-

rat. Bolagens och inspektionens otaliga instrument för agerande mot angreppen i den försäkringspolitiska debatten motiverades ju uttryckligen – åtminstone från försäkringsbolagens sida – utifrån det faktum att man uppfattade den framväxande socialdemokratiska makten som hotfull. Nu gällde att värja sig, att värna sitt. Och den samlade motkraften – motmakten – verkade ibland öppet, påtagligt och synligt, ibland mera dolt, subtilt och svärfångat, i båda fallen långt ifrån enahanda och omotiverat.

Men här tycks också ett kompletterande, mer idylliskt synsätt vilja tränga sig fram. Den samling normer eller regler för försäkringsväsendets agerande som kodifierades i 1948 och 1950 års försäkringslagstiftning kunde ses som ett resultat av en mångfald individers resonering och handlande. Den försäkringspolitiska debatten behandlade just vilka dessa regler skulle vara för det framtida svenska försäkringsväsendet. Det alternativa scenariot kunde i korthet vara följande.⁶⁶

Försäkringsmannen Konrad Viksten sände mot slutet av 1934 i brev ett meddelande till statsminister Per Albin Hansson, som vidarebefordrade informationen till handelsministern, som i sin tur överlämnade Vikstens synpunkter till chefen för försäkringsinspektionen, O A Åkesson. Åkesson reagerade snabbt. Han lät inte innehållet i meddelandet falla. Han tillägnade sig det. Försäkringsbolagen informerades om att kritiken mot deras sätt att sköta verksamheten nu hade nått den högsta politiska ledningen. Åtgärder måste vidtas. Försäkringsväsendets dittills verksamma rörelse eller inriktning kunde nu påverkas eller inte: meddelandet kunde tas på allvar som underlag för inre reformarbete; meddelandet kunde ignoreras i hopp om att det inte skulle återkomma. Externt försökte bolagen att hålla god min genom att anföra den skofelbarhetsdoktrinen. Internt höll dock försäkringsväsendets färdriktning på att förändras steg för steg. Man insåg att en del av kritiken mot försäkringsbolagen var berättigad.

I över tio år skulle diskussionen om försäkringsväsendets normer pågå inom företags- och branschinterna kommittéer, i de statliga utredningarna, i pressen, i riksdagen, på föreningsmöten och i styrelserummen, mellan statsråd, försäkringsdirektörer och anställda inom försäkringsinspektionen och departement samt mellan politiska partier och intresseorganisationer – i det senare fallet såväl i nybildade som i gamla och etablerade. Först mot slutet av 1940-talet kunde – tycks det – externt och internt intagna ståndpunkter bringas att överensstämma.

Motsättningen externt – internt tycks ha gjort sig gällande på två plan. För det första dröjde det länge innan försäkringsväsendet kunde låta den internt intagna ståndpunkten om självprövning befrukta det externt hållna resonemanget om branschens ofelbarhet. För det andra rådde en påtaglig motsättning mellan det villkorlösa kravet på förstatligande och påpekandet om vilka brister som skulle kunna rättas till med detta förstatligande; kontrollen av försäkringskapitalet och branschens ineffektivitet kunde ju rimligen lösas utan ett sådant villkorslöst förstatligande. När dessa problem upplöstes, kunde de deltagande aktörerna komma överens om vilka ordningsskapande regler som framdeles skulle gälla.

Den här beskrivna försäkringspolitiska debatten blir i detta perspektiv en rörelse från disharmoni till harmoni. Disharmonin bottnade i bristande överensstämmelse mellan det interna och det officiella – internt tycktes bolagen relativt snabbt ha tillägnat sig kraven på en ny uppsättning regler, externt dröjde man länge kvar vid den gamla uppsättningen. Harmonin kunde återställas, när de inblandade aktörerna kunde ge gemensamt namn dels på de problem som de facto fanns, dels på hur dessa problem skulle lösas. Den tidigare framväxande bilden av den försäkringspolitiska debatten som en kamp om det rättmätiga arbetsfältet förskjuts i detta senare perspektiv till en bild bestående av en idyll där aktörerna relativt fridfullt resonerar sig fram till en gemensam syn på det framtida försäkringsväsendets ordningsskapande regler. I detta senare perspektiv blir frågan om vem som egentligen klampar in på vems regelemente av mindre intresse.

Mot detta senare, mer idylliska perspektiv kan självfallet hävdas att den nya uppsättningen regler som man kom överens om mot slutet av 1940-talet egentligen inte alls var särskilt ny. Behovsprincipen blev en kod enligt tidigare praxis, skälighetsprincipen likaså. Det enskilda försäkringsväsendet – om än något mera skyddat – skulle i stort få verka som dittills. Enigheten kring kodifieringen blev den form i vilken den försäkringspolitiska debatten – åtminstone för tillfället – kunde avslutas.

Om den invändningen är giltig, så tycks det enskilda försäkringsväsendet, trots allt, ha vunnit kampen.

(9) Föreliggande studie av den försäkringspolitiska debatten 1935–1945 utgör ett sektoriellt snitt i Leif Lewins Planhushållningsdebatten och kan alltså ses som en studie i det enskilda försäkringsväsendets egen planhushållningsdebatt. Lewins beskrivning av den socialdemokratiska näringspolitiken – den dogmatiska obundenheten beträffande företagens pro-

duktionsform och stöd till industrin för effektivisering – sammanfaller i allt väsentligt med diskussionerna om det enskilda försäkringsväsendet.⁶⁷ Parallellt med denna näringspolitik kunde socialdemokratin skjuta fram samförståndstanken: det borde också ligga i näringslivets intresse att samarbeta för ett effektivare näringsliv. Och näringslivet – åtminstone vissa ledande kretsar – kunde delta i ett sådant samarbete. Däremot var socialdemokraternas och näringslivets motiv för detta samarbete i egentlig mening helt olika. För socialdemokraterna utgjorde det övergripande motivet den s k frihetsdoktrinen, vilken i korthet innebar att de näringspolitiska effektivitetssträvandena formulerades som medel för att uppnå ett värdigt liv för alla medborgare. I den försäkringspolitiska debatten konkretiserades denna frihetsdoktrin bl a till en utvidgning av statens arbetsfält genom t ex en utbyggnad av socialförsäkringarna. Näringslivet däremot använde samförståndstanken utifrån andra motiv och bevekelsegrunder. Den framväxande socialdemokratin uppfattades som ett högst påtagligt hot; för försäkringsväsendets del bildades Svenska Försäkringsbolags Riksförbund år 1937 närmast i syfte att vara en kamporganisation för att hålla rågången fri mellan den statliga inblandningen och fri företagsamhet. Uttrycket "hjälp till självhjälp" inom den framväxande försäkringslagstiftningens område speglar samförståndstankens huvudmotiv: näringslivet måste samarbeta med staten därför att det annars skulle hotas av ett allt starkare politiskt tryck och t o m av förstärkning.

Hans De Geer ger en kompletterande bild av 1930-talets samförståndstankar. De Geer menar att mellankrigstiden utgör rationaliseringsrörelsens tillväxtperiod. Ett viktigt inslag i den var "den fundamentala åsiktsgemenskap som växte fram mellan partier och parter" och att den utgjorde "en förutsättning för framväxten av folkhemsidéologi och saltsjöbadsanda under endräkt". Kring rationaliseringsidéerna kunde socialdemokratin och näringslivet samlas. Socialdemokraterna och näringslivet insåg nyttan av rationalisering; näringslivet fann förståelse för ett vidgat statligt engagemang för att minska de negativa följderna av rationaliseringen och socialdemokraterna använde rationaliseringen som förevändning för att motivera socialpolitiska reformer. Från alla parter, skriver De Geer, erkändes vid slutet av 1930-talet samhällets principiella rätt att ingripa i näringslivets rationaliseringsbeslut. Den åsiktsgemenskap som växte fram inom svensk politik under mellankrigsperioden vilade alltså på likartade föreställningar om rationalisering och effektivitet. De Geer uppfattar t ex rationaliseringsutredningens förslag som "ty-

piska för de centralistiska, rationella, kontrollerande och samverkansvil-
liga tendenserna i det sena 1930-talets Sverige.”⁶⁸

Applicerat på det försäkringspolitiska sammanhanget torde följande kunna sägas: officiellt drev försäkringsväsendet den s k ofelbarhetsdoktrinen. Agerandet fick därmed karaktären av konfrontation. I det interna sammanhanget godtogs till vissa delar samförstånd, men med motiv som i allt väsentligt sammanföll med Föreningen för undersöknings- och upplysningsverksamhet om industriella förhållanden (F.U.I.F) bildad 1937 med medlemmar i huvudsak identiska med den s k Direktörsklubben.⁶⁹ Så här formulerade föreningen ett av sina program: ”Vid ett mera ytligt betraktande vill det synas, som om den socialdemokratiska politiken intagit en mera avvaktande och svävande ståndpunkt till genomförandet av sina programenliga idéer om planhushållning under statens ledning . . . Emellertid torde man taga miste, om man tror denna fara avvärd endast därför, att några mera allmänt syftande förslag hittills icke framkommit.” Socialdemokraterna hade således visat viss tvekan då det gällde att omsätta idéerna i praktiken, men man tolkade partiets agerande på följande sätt: ”Taktiken är att gå fram steg för steg. Härpå har man fått bekräftelse från representativt socialdemokratiskt håll . . .” och även om ”produktionsgrenarna sedermera icke helt överfördes i statlig ägo vore dock en gynnsam grund lagd för en statligt reglerad planhushållning . . . Men vad skall man . . . kunna göra för att hindra en dylik utveckling?” De förslag i olika punkter som lämnades i programmet syftade direkt till att ”motverka en utvidgning av den statliga regleringspolitiken”. Det på enskild företagsamhet fotade kapitalistiska systemet skulle bli bättre ägnat att uppta kampen, dels genom effektivisering och planläggning efter tidens krav, dels genom att den enskilda företagsamheten skulle bli mer socialt förstående och framstegsvänlig. ”Det gäller att på denna väg bryta udden av den socialistiska planhushållningstendensen genom att själv undanröja anledningarna till att den kan med utsikt till framgång göras gällande.” Och fram mot mitten av 1940-talet uppfattade näringslivet – inom ramen för Direktörsklubben – ett fortsatt påtagligt behov av ”trygghet mot statliga ingripanden”. Ernst Wigforss’ tal (i Jönköping och Malmö den 20 april och den 8 maj 1943) var, som man skrev, ägnade att inge de största farhågor beträffande den socialdemokratiska näringspolitiken. ”Till alla andra svårigheter tycks svensk industri också få vara beredd på en avvärjningsstrid mot strävandena till vidgad statskontroll från en doktrinär socialdemokrati.” Och Gustaf Söderlund, Svenska Arbetsgivareföreningens samförstånds-

general, skrev själv mot slutet av 1945 i en promemoria till Svenska Försäkringsbolags Riksförbund att det nu var angeläget att "finansiera de huvudsakliga åtgärder, som behöva vidtagas i syfte att försvara näringslivet och den fria företagsamheten gentemot påträngande socialiseringskrav och andra angrepp."⁷⁰

Detta kunde ha varit det enskilda försäkringsväsendets egen programförklaring under åren 1935 till 1945. "Hjälp till självhjälp" blev försäkringsbolagens motsvarighet till näringslivets saltsjöbadsanda; "kampen om det rättmätiga arbetsfältet" blev försäkringsväsendets motsvarighet till näringslivets kamp mot ökat statsmaktsinflytande. Socialdemokrater och ledande män inom näringslivet kunde visserligen finna en gemensam plattform i den positiva synen på rationaliseringar. När de bakomliggande motiven lyfts fram kvarstod dock påtagliga skillnader. Socialdemokraterna visade tilltro till statsmaktens ökade inflytande; näringslivet fann det nödvändigt att rationalisera just för att så långt möjligt slippa sådant inflytande.

(10) Avslutningsvis: Arbetarrörelsens efterkrigsprogramms ovillkorliga krav på förstatligande av det enskilda försäkringsväsendet år 1944 förvandlades redan under första halvåret 1945, möjligen redan från slutet av 1944, huvudsakligen till en fråga om branschekonomisk effektivitet – en fråga som i allt väsentligt sammanföll med det enskilda försäkringsväsendets internt intagna ståndpunkter och faktiska agerande. Frågan skulle få sin lösning med 1945 års förutsättningslösa och allsidiga försäkringsutredning. Förstatligandekravet skjuts alltså åt sidan, och det finns en serie indicier som talar för att detta krav snarast borde uppfattas som ett kitt i den strategiskt-taktiska mosaik som socialdemokraterna lade mot krigsslutet. Kommunisterna hade haft valframgångar under första hälften av 1940-talet; det fanns därför anledning för socialdemokratin att delta i den förstatligandebatt som åtminstone för kommunisterna tycktes vara framgångsrik – de skulle inte ensamma få spela på den planhalvan. Samtidigt tillfredsställde förstatligandekravet de radikalare och mera doktrinära krafterna inom partiet; för socialdemokratin gällde att ur kristiden gå starka och enade in i efterkrigstiden. Parallellt med att kravet på ett villkorslöst förstatligande av försäkringsbolagen kunde vara internt enande, skulle detta krav av de borgerliga partierna självfallet uppfattas som helt oacceptabelt. Därmed kunde detta krav bli en av flera kilar för dem i den socialdemokratiska ledningen som mot krigsslutet ville bryta samregerandet. Ytterligare ett led i denna kedja av indicier

är av rent praktisk natur: hur skulle t ex ett förstatligande i termer av överförande i statens ägo kunna genomföras vad gäller de ömsesidiga försäkringsbolagen, i vilka försäkringstagarna själva utgjorde ägarkretsen?

Den försäkringspolitiska vision som föresvävade socialdemokraterna var den del av försäkringsverksamheten som gällde socialförsäkringsfrågorna. Det var här som det starka intresset fanns för reformer och det var bl a här som delar av frihetsbegreppets materiella förutsättningar kunde konkretiseras. Tolkningen av uttalandet "Försäkringsväsendet förstatligas, dels för att åstadkomma erforderlig rationalisering, dels för att vinna ökad offentlig kontroll över kapitalmarknaden" blir därför att socialdemokratien valde att koncentrera krafterna på målen – inte på medlet. "Rationalisering" och "kapitalmarknad" blir nyckelord. "Förstatligande" skjuts i bakgrunden och bl a ersätts av tanken på en socialförsäkringspolitisk expansion. Frågan kom att gälla en framtida förskjutning av det enskilda försäkringsväsendets, som det hette, rättmätiga arbetsfält.

Därutöver: de personer som hårdast drev kritiken gentemot försäkringsbolagen hade sannolikt ett begränsat inflytande inom partiet. Ofta nog fick finansminister Ernst Wigforss och andra socialdemokrater i mera framskjutande ställning öppet försvara det enskilda försäkringsväsendet gentemot den ibland osorterade kritik som kunde komma från de egna leden. Icke desto mindre fanns en opinion och sakliga grunder för en stor del av den kritik som försäkringsbolagen i den öppna debatten huvudsakligen förnekade, men som de i de mera slutna sammanhangen till väsentliga delar kunde kännas vid. Internt valde försäkringsbolagen självprövningens väg. Externt valde man ofelbarhetsdoktrinen, och tillsammans med de borgerliga – särskilt högern – den polariserade debatten genom att retoriskt fråga: "Vill du frihet eller tvång?"

Summary

(1) In the middle of the 1930s, the Swedish party political system, public sector authorities, commercial and industrial organizations and individual companies stood at a crossroads of their destiny. The political parties still played a key rôle in the political decision-making process. At the same time, the modern organizational Sweden began to crystallize. Trade associations, organizations and pressure groups grew in both number and strength and, together with individual private companies, settled important issues either on their own or by negotiations directly with the government and central authorities. The power structure of the community was undergoing sweeping change.

For the private insurance sector, the 1930s saw the introduction of a lengthy period of economic disquiet, changes to legislation, moves towards mergers and tangible political attention. As a result, there was fertile ground for an intensive political debate on insurance. The very assumption of power by the Social Democratic Party in 1932 was seen in certain leading insurance circles as a very serious threat. It was felt that the times of the planned economy have been ushered in. It was now vitally important to maintain the clear distinction between private and public sector operations. And with an almost constant political spotlight turned on the private insurance sector in the years between 1935 and 1945, the sector was obliged to adopt defensive measures. What was at stake was the private insurance sector's own rightful and time-honoured sphere of operations.

In brief, the task forming the basis of this study of the Swedish political debate on insurance between 1935 and 1945 has been threefold: a) to describe, using the political debate on insurance as source material, the motives of the actors involved in terms of the standpoints they assumed and the arguments they put forward; b) to describe, using the political debate on insurance as a source material, the response of a particular branch – the private insurance sector – to political attention, and c) to establish whether it may be deemed fruitful from the point of view of methodology to follow the ebb and flow of the political debate on insu-

rance along two major lines – one in public and the other in camera – in order thereby the better to decipher and clarify the motives of the actors involved.

(2) As the 19th century drew to a close, the need for state inspection and regulation of the private insurance sector grew. The operations of and competition by foreign insurance companies was a source of irritation, at the same time as the number of newly-formed so-called mutual companies increased. These latter companies rapidly cornered a considerable share of the market. It was generally felt that the mutual companies would probably be unable to compete with incorporated companies in the long run; the advent of the new statutory control regulations might perhaps help the incorporated companies to fend off competition from the mutual companies. Hence, the enactment of the insurance legislation and the formation of the statutory control authority during the first years of the 20th century had certain protective aims: it was a matter of safeguarding the Swedish private insurance sector – and perhaps in particular the interests of certain company groups.

The government's interest in and safeguarding of the insurance companies was paralleled by a state commitment to development of social welfare insurance and other types of more or less obligatory insurance. At the turn of the century, a first sickness benefit law was put on the statute book, many aspects of labour legislation were reformed, the first general pension scheme came into force, the discussion on unemployment insurance intensified, road traffic insurance became obligatory, and so on. The attitude of the private insurance companies to the issue of extended social welfare insurance has more often than not been ambivalent. On the one hand, the private insurance sector has been hostile to any expansion of state control and felt that social welfare insurance has more often than not made inroads into a sphere of influence which should rightly be the property of the private companies. On the other hand, these companies felt that their position had only partly been undermined by such state expansion and shared the opinion that an extension of social welfare insurance might, in actual fact, give the different companies greater market space. An improved welfare standard would give more people greater financial opportunity to provide for their own supplementary insurance protection. The very concept of insurance would gain recognition by the growth of social welfare insurance, a phenomenon which was

also seen to be to the advantage of the operations of private insurance companies.

In the doctrine of insurance law, all insurance legislation – and thereby also inspection – is intended to safeguard the interests of policy holders in an effective and purposeful risk protection at a reasonable price. A similar principle had already been adopted by the Swedish insurance companies as a guiding light during the 19th century, when it was felt that the purpose of insurance was to offer the greatest possible protection at the lowest possible premium. Moreover, two apparently conflicting theses were then put forward. According to the first, human activities should be given freedom to move without interference from the state, while the second proposed that other regulations should apply to the insurance sector than those which were deemed necessary within most other branches of human activity. Hence, this reasoning related to the extent to which a socio-political approach should be applied to the private insurance sector. During the years from 1935 to 1945, these were still the main issues being aired in the intensifying political debate on insurance even though the insurance companies perceived a greater threat in the political attention paid to them – they feared nationalization.

Thus, almost without exception, the Swedish private insurance sector perceived the growth of the social democratic movement during the 1930s as an extremely serious threat. Albert Hermansson, social democratic Member of Parliament, drew the attention of the parliament to this issue by a number of motions which he tabled referring to the capricious economics and undemocratic management of the insurance sector; and, according to Hermansson, it could hardly be said that the private insurance sector was fired by the necessary socio-political spirit. On the contrary, he felt, the profit motive and capitalist interests had been allowed to dominate. The leading representatives of the insurance companies now became aware that it was vital to maintain a clear distinction between public and private sector operations – this was the age of the planned economy. The National Federation of Swedish Insurance Companies was formed in 1937 in order to make for a more powerful response to the political attacks revelled by social democratic members of parliament. At the same time, it was felt that the economic climate of the 1930s appeared to reinforce and further warrant political demands for a more rational and more highly centralized insurance sector – but a few steps short of out-and-out nationalization, as the insurance companies saw it.

In very close cooperation with the statutory control authorities – the insurance inspectorate – the private insurance sector was able to disarm both the economical and the political threat. The 1937 Committee of Inquiry into Insurance was set up, followed by the inquiries of 1942 and 1945 and, in addition a brace of committees of inquiry into group retirement pension. Within the framework of these state committees of inquiry (with massive participation and effort on the part of the insurance sector) the 1944 post-war program of the labour movement for unconditional nationalization of the insurance companies could be shelved.

Thus, between 1937 and 1950 a number of state committees of inquiry were engaged in work on insurance issues. The import of the political debate on insurance between these years became something of a paradox: the insurance companies – the standard bearers of free enterprise – cooperated with the state authority, the insurance inspectorate, in order to curtail the possibilities of increased state influence; the social democrats rewrote the unconditional demand for nationalization of 1944 as a generally-termed, market economy standpoint in which no little emphasis was placed on the invigorating effect of competition and freedom of establishment on commerce and industry and the point was made that the proposed government control of establishment – the principle of necessity – within the insurance sector was intended to impart to the insurance sector stability and a favourable climate for growth.

(3) When the actors in this political debate on insurance depose their arguments on one side or the other of the scale in the struggle for what they feel is the rightful sphere of operations, the major standpoints were as follows. The insurance sector is criticized for its inefficiency, lack of purpose and unreasonable premiums. Such criticism solidifies into three demands: the first is unconditional and comprises the nationalization of the insurance sector. The second is conditional: if the companies themselves are incapable of bringing their operations to a higher pitch of efficiency, then the companies should be nationalized either in whole or in part. Like the second, the third is conditional: if the companies are incapable themselves of bringing their activities to a high pitch of efficiency, they should be obliged to centralize by legislative means. This third demand is often supplemented with a caveat on extended obligatory powers relating to certain types of insurance.

In the public debate, the most viable arguments marshalled by the insurance companies against unconditional nationalization would appear to be that codex of arguments which was furthest away from this demand: human activities should be given sufficient room to move without interference from the state. The underwriter's word would always be his bond, individual initiative, the spirit of progress, forward thinking – the options lay between choice or compulsion, market adaptation or bureaucracy, the interests of the policy holder or the interest of the state.

In those sections of the debate which, on the other hand, emanated as conditional demands, other arguments were put forward, in particular in internal contexts. And a somewhat differing standpoint was adopted: the companies were prepared to accept the criticism, albeit not in whole, and there was agreement that other stipulations must apply for this particular sector than those which could be deemed sufficient for most other sectors of human activity. It spoke for itself that unbridled competition would be unsuitable. Private profit motives, particularly within the sector of life insurance, should be minimized or even eliminated and, in deliberations with the insurance inspectorate, the companies found some common ground. If nationalization, or some other form of increased state intervention, was to be avoided, the companies must become more efficient, must rationalize in order thereby to be able to offer reasonable premiums. In effect, the state control authority – the extended arm of the state itself – showed little faith in the state by undermining, in league with the insurance company, the plethora of arguments in favour of increased government control. In internal contexts, the insurance companies – the standard bearers of incessant competition and free enterprise in the public discussion – displayed a loss of faith in free market forces by accepting the intervention and cooperation of the government towards a more efficient insurance sector.

In the light of the growing tide of political awareness of insurance, the inspection authorities and the insurance companies gathered their arguments about a third – and not openly expressed – overriding standpoint: safeguarding the interests of the branch itself. In this debate, inspection and the insurance sector join forces and the interest of policy holders in an efficient and purposeful risk protection at reasonable price is converted to and focussed on the interests of the insurance companies in improving their efficiency and purposeful operations. The actions of the inspection authorities were dictated, as it was called, by the needs for ensuring a powerful and independent private insurance sector, and the insurance

companies grasped at the discussions on (and inspectorate proposals for) revised legislation as a straw of help for self-help. The legal doctrine of insurance – which focusses on the interests of the insured – is thereby supplemented with a doctrine of insurance strategy – which focusses on the interests of the insurance companies and the inspectorate.

Safeguarding the branch becomes a guiding light, an overriding principle which, as far as is possible, is to be concealed and obfuscated in the public debate but is more clearly expressed and deciphered in the internal debate. The answer to the third purpose of this study is thereby self-evident. It has been fruitful, in this debate, also to pay attention to the internal standpoints and arguments of the actors involved.

(4) The overriding principle of safeguarding the branch may be given concrete form on essential points:

a) *Competition*. For free enterprise, including the free insurance sector, it was asserted that competition was a decisive incitement to progress and new initiatives. In purely general terms, it can be said that the principle of free competition was included as a vital ingredient in the liberal economic approach of free enterprise. Nonetheless, competition became an obstacle when it could force certain companies into economic difficulties – difficulties which in their turn could be used in the political debate on insurance as arguments in favour of state intervention. When discussions and argumentations were held in camera, the principle of competition was relegated to the sidelines when the overall political threat to insurance demanded some form of branch safeguard. In concrete terms, this manifested itself in the discussion on the combined insurance, on certain premium changes in life assurance during the 1930s and to a particularly high degree in respect of the issue of retirement pensions for white-collar workers. On this point, the leading representatives of the insurance companies – with but few insignificant exceptions – went hand in hand with the control and inspection authorities.

b) *Efficiency*. As a consequence of competition, the private insurance sector asserted – in official contexts – that the branch was run efficiently. This official doctrine of infallibility constituted a logical extension of the view of liberal economics of competition as a motor driving developments of this branch in terms of efficiency. On the other hand, unofficial argumentation was of a different stamp. Leading insurers claimed that fewer companies would be a branch necessity and that, for instance, the overheads were excessively high – not least because of the negative

effects of competition. Within the private insurance sector, there were members of company management who felt able to embrace many of the tenets of the social democratic view of branch economy, in particular the mass-production advantages. As a result, the unofficial argumentation of the insurance branch was able to coincide to a great extent with the commercial and industrial policy of social democracy – with the natural exception of the demand for unconditional nationalization of the insurance companies. In addition, a planned economy coincided with the actions of the insurance inspectorate, since the actual work devoted by this branch in economical planning constituted a vital element in the discussion relating to protecting the branch against greater state intervention.

c) *Propaganda*. An increased level of propaganda and advertising was a further element in the strategy whose primary aim was to safeguard the branch. Officially, the need for information was couched in objective terms. Unofficially, leading insurers were very much aware of the fact that such propaganda moves would have purely political aims. The attacks launched by the social democrats – these attacks being perceived in the public context as socialization moves in the sense of nationalization – were to be countered by a public relations drive informing the general public about the economic efficiency of the branch which, in internal discussions, was rather of the nature of wishful thinking.

In the liberal-economic view of the insurance sector in terms of competition, efficiency and propaganda, the prime motivation for action may be discerned: when political pressure grew on the insurance sector, the principle of safeguarding the branch became the major course of action. As was mentioned above, it was necessary to distinguish methodically between the publically assumed standpoints and the privately-held discussions in order to pinpoint this primary line of action.

Different shades of meaning of the emphasis given by the doctrine of the legal aspects of insurance on the interests of the insured may also be discerned in the light of the political discussion on insurance.

d) *The necessity principle*. The legal import of the necessity principle of insurance is based on the needs of the insured for insurance. If existing insurance companies could satisfy these needs – and the insurance companies felt that they could – there would be no grounds for granting newly-founded companies a charter to run insurance operations. The

political background up to the insurance legislation of 1948 and 1950 supplements this view: for the branch – including the inspectorate – fewer companies would be a necessity; the advantages of mass production were perceived as obvious. Thus, any increase in the number of companies would be impeded. By company mergers, operations would be rendered more efficient and such more efficient operations would eliminate, or at least emasculate the public criticism which, at worst, might result in even greater political pressure. The introduction of the necessity principle thus displaces the focus of attention from the interests of the insured to the political survival of the companies and the branch itself.

e) *The equity principle.* After all, competition had been perceived as the corrective agent which normally drove free enterprise towards higher levels of efficiency. Quite obviously, the necessity principle hamstrung free enterprise and competition. Consequently, the equity principle became the corrective agent which replaced competition. The equity principle was intended to force the companies to reduce their overheads to such an extent that rationalization and company mergers would become more or less unavoidable. In insurance law, the emphasis is placed on the interests of the insured; the equity principle is interpreted as a key to reasonable premiums. With the focus on the political debate on insurance, the equity principle will first and foremost act as a supplement to the necessity principle – and not to the solidity principle which is a normal description used in the doctrine of insurance law.

In the perspective of the political debate on insurance, the growing volume of insurance legislation between 1937 and 1950 becomes an offshoot of the planned economy debate held within the insurance branch itself. Together with the inner circle of leading insurers, the insurance inspectorate is responsible for the inception of this legislation and succeeds in manoeuvring out of the double grip comprising first the economic crisis and thereafter the political pressure. In this in camera debate, the arguments put forward in the open and public debate were dismantled. And in the internal discussions, arguments quite often followed the lines of planned economy, a course which, in the public debate, was rejected and refuted.

Thus far, the first object and subject of this study – the public and unofficial standpoints and arguments of the political debate on insurance – have been summarized. It is now time to turn to the more precise reac-

tions of the private insurance sector and the inspectorate to the growing political awareness.

(5) Particular interest has been demonstrated for the actions of the insurance inspectorate. It is undoubtedly clear that O A Åkesson, Head of the insurance inspectorate, professed value judgements and lines of action which greatly coincided with those of leading insurers. O A Åkesson reacted subtly, energetically and strategically to the political awareness paid to insurance. He prepared the ground for state committees of inquiry, took the initiative for such inquiries and, at the same time, ensured that the insurance companies themselves carried out inquiries on their own account while the government committees of inquiry were at work; he formulated directives and put forward points of view on the formulation of the replies submitted by the insurance companies to such committees. If not taking part personally in different committees of inquiry, he ensured that they were staffed with reliable observers to keep him well informed. He involved himself in the personal composition of the committees and could go so far as to become involved in the company elections of board members. And he was actively engaged in certain strategically important issues vis-à-vis government departments – in particular the issue of group retirement pensions.

Not infrequently, he played one company off against another when it was his opinion that the actions of one or more companies might result in an overly keen competition – and on this point the ongoing political debate on insurance was often an efficient stick to prevent individual companies from overemphasizing their own market profile and thereby relegating the major interest – the interest of the branch as a whole – to second place. He was sparing in his public pronouncements and subtle in internal contexts. And the most effective weapon of the inspectorate lay through unofficial channels, by which means O A Åkesson extended the scope of action of the inspectorate and its powers above and beyond that which was deemed to fall within the framework of a reasonable interpretation of applicable law; as was, for example, the case relating to group retirement pension. It is further undoubtedly clear that the inspectorate was not of the opinion that a healthy insurance sector in any way corresponded to political demands for nationalization. The extended arm of central government worked intensively to create such conditions within the branch that criticism of this type would fall on stony ground. Paradoxically enough, the political avenues for increased go-

vernment intervention in this sector were thereby undermined. This has given rise to the coining of the phrase the Åkesson paradox throughout this study.

Thus, a description and reconstruction of the nature of behind-the-scenes action are features which pervade this study. In addition, further important aspects linked to the action of O A Åkesson himself and the inspectorate should be observed.

Both the inspectorate and the branch itself were wont to formulate central issues of insurance in terms of an adaptation to the technical aspects of insurance and the law. In 1948, insurance director Gunnar Ljungqvist (also conservative Member of Parliament) stated that those questions on which the proposal for the 1948 insurance legislation were based did not relate to political issues, but instead, as he said, to questions of the matter and body of insurance itself. In the responses to the political awareness factor, it appears that both the inspectorate and the insurance companies – and a number of politicians as well – had an interest in making such political issues of insurance an internal affair for the insurance sector to answer alone.

In the discipline of political science, it is not uncommon that cooperation between, for example, an administration and a pressure group or trade association be described as particularly intimate in respect of questions of a so-called technical nature which are not perceived as being politically controversial. Nils Elvander supplements this view and writes in *Intresseorganisationerna i dagens Sverige* (Pressure groups in modern Sweden) that cooperation between the insurance sector and the inspectorate have been regular and have generally passed off without friction. It is, as Elvander writes, to a great extent the purely technical issues which, by their very nature, create a practical joint understanding, an understanding which might go so far that the administrative authority would, even in politically sensitive situations, side with the branch it has been appointed to control. Elvander's description corresponds closely to the period of time which this present study has dealt with.

In this study, the ambition has been to sift out, from the technical details of insurance, the political standpoints on insurance which would otherwise have been concealed within the public debate. Elvander writes that the very public debate itself may readily be screened-off from its democratically vital control function if the unintelligible technical questions are aired solely between the experts of a particular branch. Legislation on insurance, as it developed in the years between 1937 and 1950

was handled, to a considerable extent, by the insurance sector itself in symbiosis with the insurance inspectorate.

Hence, there was an interest in attempting to dismantle and disarm the political debate of insurance by presenting the issues as being politically neutral, technically arcane and pertinent to insurance and the law. And the public political debate on insurance dried up practically altogether at the end of the 1940s.

(6) Particularly in the political science debate in the US, there is an exhaustive discourse concerning the politics of inspection – the politics of regulation – which essentially orbits around the question of the extent to which different forms of inspection or regulation authorities “are likely to be ‘captured’ by the interest they are supposed to regulate”.

One standpoint – formulated by int.al. George Stigler and Theodore J Lowi – is based on the assumption that government regulation and inspection of industry derives from industry’s own needs and requirements, and that such regulation and inspection activities are built up, arranged and act in the best interests of those subjected to regulation and inspection. It would seem, therefore, that it is industry and commerce which themselves use the state apparatus for their own protection. James Q Wilson is of the opinion that “the captured theory” is far too simple. Wilson feels that one sole explanation for regulation and inspection politics is of as much use as one single explanation for political action in general, asserting, quite rightly, that conditions are probably wholly different within different regulatory or inspectory authorities and that these differences in themselves differ along a time axis depending upon different actors within one and the same authority and depending upon trends within the economy and commerce and industry itself. This latter observation is probably of considerable importance to the Swedish inspectorate experience as well: it is surely not the same thing to inspect an insurance sector during the 1930s and 1940s – a sector in which small company units proliferated and in which even the most dominant companies enjoyed but limited market shares – as it is to inspect the insurance sector during the 1980s which is dominated by at most a handful of corporate units. Nonetheless, the nucleus of “the captured theory” would seem to be contiguous with the empirical hypothesis of the present study on the defences and safeguards of the insurance sector: insurance legislation becomes an anchorage point and a symbol in which the legislator

– in many respects the private insurance sector itself – eloquently pleads for the interests of the insured when it actually appears to speak for the case of the insurance companies.

The reactions of the insurance companies themselves to the political awareness paid to insurance may thereby be summarized.

(7) The primary duty of the insurance companies is, of course, to act on the insurance market; the insurance companies have for their primary task to act as insurers. However, the private insurance sector reacted quite strongly to the political awareness given it – and not only as a consultant body and participant in the government commissions of inquiry, but also in considerations and decisions aimed at the primary market – the insurance market – where these considerations are more or less laced with motivations adapted for the – as it is normally perceived – traditional arena of insurance politics. Thus, the private insurance sector motivated its actions for two markets: the primary insurance market and the secondary political arena. However, the term secondary should not be taken to imply that the insurance companies perceived the political arena as being of lesser importance. On the contrary, the political debate was, naturally, of vital interest to the branch. The division into primary and secondary should rather be seen as a categorization of the message given out by the branch. When the insurance companies reduced premiums, this was a message: our insurances are cheaper – insure with us. This message was aimed at the primary insurance market. The second message was aimed at the political market: we can reduce our premiums, we are competitive, we are efficient, the insurance politics criticism is groundless. Here, the setting of such premiums is given political priority. When, for example, product development is accompanied by similar considerations, this is called political product development, and so on.

a) *Political price setting.* In considerations on price setting – the setting of premiums – reference was made to the public political discussion on insurance. In revision of the premiums was seen as appropriate not only for the primary market but also with reference to the secondary, the political, since the private insurance sector could thereby be said to have responded to such criticisms as incompetitiveness, inefficiency and a general credibility gap between insurance and the general public. Such revisions of premiums were not only seen as an element in the marketing profile of the individual company concerned, they were also a means for profiling the insurance branch as a whole. Faced with the threat of pos-

sible nationalization, the private insurance sector was determined to show that there was still force and capacity for initiative within its ranks.

b) *Political product development.* The development, presentation and launching of new products, or product variations also included references to the secondary market. Once again – see under point a) – it was vital for the private insurance sector to show publically that there was a wealth of force and initiative in free enterprise.

c) *Political marketing.* The insurance companies were quick to find that propaganda in its various forms could be an active agent in creating faith in insurance as a concept and thereby improving faith in an insurance sector which was geared for action within the framework of free enterprise. Objective information was mixed with political pamphlets proclaiming more or less open statements on political standpoints.

d) *Political rationalization.* Apart from proposing arguments on the basis of company and branch economical terms with a view to improving the efficiency of insurance operations, the entire insurance sector argued in favour of rationalization as one element in the attempt to counter, undermine and thereby dismantle the very reasons why the political spotlight had been turned on the insurance sector. The rationalization moves initiated for the benefit of companies and for the health of the branch as a whole were quite often advanced under the pretext that such rationalization moves would, in practice, be the only effective counter to the threat of possible nationalization.

e) *Moves towards political organization.* The formation of the National Federation of Swedish Insurance Companies is, here, the most tangible example that the insurance sector felt itself to be in need of creating some form of organizational counterpoise in response to the steadily growing pressure of political awareness on insurance. But even deeper branch-internal organizational changes could be motivated with reference to the political debate.

f) *Political recruitment.* The private insurance sector deemed it an urgent matter to improve relationships as quickly as possible with certain political parties. As a result, the first Managing Director of the National Federation of Swedish Insurance Companies was recruited from the Conservative Party. By such means, he would become one of many people entrusted with the task of safeguarding the interests of the insurance sector in parliament. But internal discussions concerning board members could also reflect the discussion which was carried on in the political arena. It was not unusual that the insurance sector trailed a number of

coats in an attempt to attract important political actors in the insurance sphere to offer them places in the board room. Hence, political recruitment found many means of expression and can hardly be described as unintentional.

g) *Political cooperation.* The feelers of cooperation put out by the branch itself and the companies themselves moved in two directions: first towards increased cooperation with the state in the form of the ever closer contacts with the insurance inspectorate, and secondly towards closer cooperation between the companies. The moves towards organization are examples of this. In addition, such cooperation could intensify in such situations as, for example, when any particular company wished to increase the level of competition on the primary market, a competition which, had it been driven to its conclusion, could have afflicted serious financial injury on certain companies. After all, the risk of driving one or more competitors to the wall could once again draw the political spotlight on further branch problems and thereby reinforce the political arguments for further state intervention.

Thus, it may be ascertained that the measures adopted by the private insurance sector in the primary insurance market were not uncommonly motivated by external considerations as to those effects such measures might conceivably have on the secondary market, the political arena. The mobilization and responses of the private insurance sector to political attention can not only be traced in the official statements of opinion in response to boards of inquiry and in participation in the boards of inquiry themselves. Once again, it was necessary to seek out these intra-sector considerations and motives primarily within internal discussions. Not all politically-conditioned standpoints and arguments – the motives for political action – are brought to light in public contexts.

This line of thinking – that actors from the private insurance sector motivated, to some extent, their actions on the primary insurance market on the basis of political considerations – can naturally be countered by the converse argument that the actors of private companies or company groups made use of the political situation as a pretext for gaining approval of certain decisions within the company or within the sector as a whole. It is beyond the compass of this study to clarify in detail this latter condition for the use by actors within the private insurance sector of political considerations for company and branch-internal purposes. This question can only be answered by an in-depth study at company level. (Translated by David Knight)

Förkortningar

AA	Arbetarrörelsens arkiv, Stockholm
AK	Riksdagens andra kammare
AT	Aftontidningen
au	Arbetsutskott
CK	Centralkommittén, se SFR
Daco	De anställdas centralorganisation
FFT	Försäkringsföreningens tidskrift
FK	Riksdagens första kammare
FRL	Lagen om försäkringsrörelse
FU 1937	1937 års försäkringsutredning
FU 1942	1942 års försäkringsutredning
KK	Konkurrenskommittén, se SFR
1 LU	Första lagutskottet
MK	Monopolkommittén, se SFR
NFT	Nordisk försäkringstidskrift
P.o.i.T	Post och inrikes tidning
Prop	Proposition
RA	Riksarkivet, Stockholm
Rdprot	Riksdagsprotokollet
R-kommittén	Rationaliseringskommittén, se SLF
SFC	Svenska Försäkringsbolags Centralorganisation, se SFR
SFF	Svenska Försäkringsföreningen
SFR	Svenska Försäkringsbolags Riksförbund
SFÅ	Svensk Försäkrings Årsbok
SHAN	Skandias historiska arkiv, Koncernarkivet, Norrköping
SHAS	Skandias historiska arkiv, Stockholm
SLF	Svenska Livförsäkringsbolags Förening
SSA	Stockholms Stadsarkiv
Stp	Styrelseprotokoll
StvT	Statsvetenskaplig Tidskrift
SOU	Statens offentliga utredningar
SPP	Försäkringsbolaget SPP
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation

Notförteckning

INLEDNING; METOD, KÄLLOR OCH FÖREMÅL; ENSKILD FÖRSÄKRING OCH TILLSYN

1. Se t ex S A Söderpalm, *Arbetsgivarna och saltsjöbadspolitiken*, s 38ff; jfr dock Pär-Eric Back, *Sammanslutningarnas roll i politiken 1870–1910* s 215ff.
2. Sven Palme, "Kan en naturlig gräns uppdragas mellan den moderna statliga socialförsäkringen och privatförsäkringen? Vad kan och bör privatförsäkringen göra för att skydda sitt rättmätiga arbetsfält?" *NFT* 1922, s 10.
3. Leif Lewin, *Ideologi och strategi*, s 18ff; om distinktion mellan rationalistisk och intentional version, se Ragnar Björk, *Den historiska argumenteringen*, s 76ff.
4. Leif Lewin aa cit s 20.
5. Jfr Axel Hadenius, "Att belägga motiv" i Hadenius, Henning, Holmström *Tre studier i politiskt beslutsfattande* s 161ff.
6. Edvard Thermaenius, *Lantmannapartiet* cit s 1.
7. Stig Hadenius, *StvT* 1965 cit s 357.
8. Stig Hadenius, *StvT* 1965 s 356ff; Björn Molin, *Tjänstepensionsfrågan*, s 1f; jfr S A Söderpalm, aa s 84 och Björn von Sydow, *Kan vi lita på politikerna*, s 22ff.
9. Sverker Gustavsson, *StvT* 1973, s 287ff.
10. Filip Lundberg, *Bidrag till svensk livförsäkrings idéhistoria*, s 1/2, manus förvaras på SFF:s bibliotek, inbunden stencil.
11. Avsnittet Enskild försäkring följer *Ds E* 1981:4, kap. 2.2. och 3.1.1; Jan Hellner, *Försäkringsrätt*, kap. 1 och 2; *SOU* 1946:34 s 5ff, där annat ej anges.
12. Om de lokala bolagens expansion inom skadeförsäkring under 1970-talet, se Tage Eriksson, "Det enskilda försäkringsväsendets struktur och omfattning", *NFT* 1981, s 6.
13. Avhandlingen exkluderar därtill den problematik som direkt har samband med världskriget. Det gäller speciella problem om särskilda krigsvillkor, vissa bestämmelser om livförsäkring vid krig, särskilda grunder för premiereserv o dyl. Dessa frågor är av så speciell natur att det får anses som rimligt att icke låta dem ingå i framställningen. Ett flertal utredningar tillsattes vid krigsutbrottet och många försäkringsmän blev knutna till utredningsarbetet. Här kan nämnas O A Åkesson, försäkringsinspektionen, Knut Ewerlöf, direktör i SFR, Nils Josef Ekwall, Allmänna Liv-Oden, Filip Lundberg, De Förenade, Gotthard Bylund, Allmänna Brand, Arvid Hellberg, Nornan (Svea), Karl Eriksson, Folket-Samarbete, Teodor Askelöf, Trygg, (sedermera K Ewerlöfs tillfällige efterträdare då Ewerlöf utnämndes till konsultativt statsråd 1941), Pär Ulmgren, Skandia och Carl Juhlin-Dannfelt, Städernas. Här manifesterar sig några i den "inre krets" av försäkringsmän som i olika sammanhang tycks ha varit branschens företrädare och pådrivare. Om krigsfrågor och försäkring, se *SOU* 1940:4, 1940:7 och 1940:18.
14. Om försäkringsbolagen som kreditinstitut, se *SOU* 1978:11, kap. 9.

15. Andra indelningsgrunder är summaförsäkring och skadeförsäkring; livförsäkring och annan försäkring än livförsäkring, se t ex 1927 års lag om försäkringsavtal och Hellner aa kap. 3.

16. SFÅ 1935, Liv Tab. 3 och 5; Brand Tab. 1 och 2; och s 170–192.

17. Om SFF:s stadgar, se *Svenska Försäkringsföreningen 1875–1925*, s 329; om responsa-verksamheten och sakkunnigenämnden, se aa s 230ff och SFÅ 1935, s 274; om föreningens aktiviteter i samband med lagstiftning, se *Svenska Försäkringsföreningen 1875–1925*, s 40ff.

18. De olika tarifföreningarna vid sidan om Brand-Tarifföreningen, var bl a Tarifföreningen för Ansvarighetsförsäkring, Svenska Automobiltarifföreningen, Svenska Glasförsäkrings-tarifföreningen, Svenska Maskintarifföreningen, Svenska Vattenledningsskadetarifföre-ningen, se SFÅ 1935, s 282ff. Andra specialistorienterade organisationer var Försäkrings-juridiska Föreningen som bildades 1932 och Svenska Aktuariieföreningen, grundad 1904.

19. Jan Hellner aa s 18ff; Stig Jägerskiöld, *Allmosa eller socialförsäkring, En socialrättslig skiss*, s 5ff; Tom Söderberg, *Försäkringshistoria i Sverige intill Karl Johanstiden*, kapitlen 1–6, 14–16 och Avslutning.

20. Redan från 1700-talet hade Kungl. Maj:t genom att stadfästa förslag till stadgar, regle-menten, bolagsordningar o dyl i viss utsträckning reglerat försäkringsanstalternas verk-samhet. För försäkringsaktiebolagens del kom självfallet förordningen från 6/10 1848 om aktiebolag att få särskild betydelse, se *Enskilt försäkringsväsen, hur det vuxit fram, hur det övervakas*, s 25f; jfr *Svenska Försäkringsföreningen 1875–1925*, s 40ff.

21. Spencer L Kimball, "The Purpose of Insurance Regulation: A preliminary Inquiry in the Theory of Insurance Law", s 480, *Minnesota Law Review*, 1961.

22. År 1887 drev sex aktiebolag livförsäkringsrörelse tillsammans med endast två ömsesi-diga bolag. Försäkrat belopp uppgick till 195,5 miljoner kronor för aktiebolagen och 5,5 miljoner kronor för de ömsesidiga. År 1900 arbetade sju aktiebolag mot elva ömsesi-diga bolag med ett försäkrat belopp på 466,5 respektive 132,2 miljoner kronor. De ömse-sidiga hade alltså marscherat raskt; se FFT 1907, Meddelanden, s 48.

23. Bengt Bergander, *Försäkringsväsendet i Sverige 1814–1914*, s 59ff, 91f och 346–365; om tillsynslagstiftningens framväxt, se också *Enskilt försäkringsväsen, hur det . . .* s 29ff; Den som vill följa diskussionerna i SFF kan utgå från den sammanställning som finns i FFT 1889, s 96, Lagstiftning angående försäkringsanstalter och FFT åren 1899–1903; se också *Svenska Försäkringsföreningen 1875–1925* s 40ff.

24. Sven Palme, "Några karakteristiska drag för livförsäkringens utveckling i Sverige under tiden efter sekelskiftet", *SFF:s publikationsserie nr 4*, s 22f.

25. Jan Hellner aa s 36ff; jfr Karl Englund, "Lagstiftning om tillsyn över försäkringsväsen-det", *SFF:s publikationsserie nr 3*, s 4–8; Malte Oredsson, "Tillsynen över försäkringsvä-sendet i Sverige", *NFT* 1978, s 1ff; jfr Edmund Gabrielson, "Den svenska försäkrings-inspektionens uppgifter och verksamhet", *NFT* 1987, s 5ff. Vid ingången av 1935 ålåg det inspektionen enligt instruktion

"att utöva den i lagen om försäkringsrörelse den 25 maj 1917 (n:r 257) föreskrivna tillsyn över försäkringsbolag så ock för visst fall den där föreskrivna särskilda administration av sådant bolags bo,

att, på sätt i lagen om utländsk försäkringsanstalts rätt att driva försäkringsrörelse här i riket den 24 juli 1903 (n:r 94) stadgas, taga befattning med dylik anstalts verksamhet,

att föra det i 244 § i lagen om försäkringsrörelse föreskrivna försäkringsregister,

att handlägga övriga ärenden rörande det s k affärsmässiga försäkringsväsendet och vad därmed står i närmare samband samt

att biträda chefen för handelsdepartementet med beredande till föredragning av Kungl Maj:ts prövning ankommande ärenden rörande försäkringsväsendet.

Försäkringsinspektionen äger hos Kungl Maj:t föreslå de åtgärder, vilka inspektionen anser påkallande för främjande av dess uppgifter och därmed sammanhängande frågor.

Det åligger försäkringsinspektionen att för varje år till chefen för handelsdepartementet avgiva berättelse om försäkringsinspektionens verksamhet under året.

Härjämte skall försäkringsinspektionen för varje år utarbета och till Kungl Maj:t överlämna redogörelse för de in- och utländska försäkringsanstalter, som i enlighet med bestämmelserna i ovan omnämnda lagar under året drivit försäkringsrörelse här i riket, ävensom dessa anstalters verksamhet och räkenskaper; och skall denna redogörelse hava i sin helhet inkommit till handelsdepartementet inom ett och ett halvt år efter utgången av det år, redogörelsen avser."

Avsnittet om tillsyn följer Hellner där annat ej anges.

26. En omfattande redogörelse för skäligheten finns i *SOU 1960: 11*, kap. 6 och 7; se också Harald Bohman, "Låter sig de legala kraven på soliditet och skälighet kvantifieras?" *NFT* 1980, s 165ff; se numera också Olof Appeltofft, Birgitta Hahn, *Kommentarer till försäkringsrörelselagen* s 98 och 291f samt *SOU 1986:8* s 206ff.

27. Se Malte Oredsson, aa not 25.

KAPITEL 1

1. O A Åkesson, VPM i anledning av skrivelse till Statsministern, 15/1 1935, (*O A Åkessons handlingar, Vol 9, RA*).

2. O A Åkesson, Meddelande lämnat vid Direktörsföreningens sammanträde den 15 februari 1935 (*O A Åkessons handlingar Vol 9, RA*).

3. O A Åkesson, VPM . . . 15/1 1935.

4. Ibid.

5. *Svenska Livförsäkringsbolags Förening 1931–1943*, s 36f och 45f.

6. O A Åkesson, VPM . . . 15/1 1935.

7. Gunnar Ljungqvist, *Oppublicerade minnesanteckningar*, s 16:1934. (Ljungqvists minnesanteckningar var ämnade som råmanus till minnesskrift över Städernas Allmänna Brandstodsbolags historia från 1930-talets början och framåt. Anteckningarna omfattar tiden 1931 till 1943 fördelade på två volymer A-4 pärmar: volym 1 1931–1938 och volym 2 1939–1943. Ljungqvist arbetade med anteckningarna under 1966–1968. Handlingarna är paginerade med år och sida och finns i *Gunnar Ljungqvists enskilda samling*.) Pär Ulmgren, Konkurrenskommittén, Försäkringsombudens inkomster av Försäkringsverksamheten, Skandia och Freja, 17/2 1936 (*KK-SFR*). O A Åkesson, "Något om det svenska försäkringsväsendets ekonomi", *NFT* 1934 s 131f. Ombuds- eller agentantalet utreddes ånyo mot slutet av 1930-talet. Resultaten visade på att merparten av de undersökta försäkringsbolagens ledningar inte befarade någon större olägenhet av en eventuell kommande minskning av antalet ombud. Många av ombuden ansågs nämligen överksamma, se Frågor och svar beträffande överksamma agenter och glest befolkade trakter; Diskussionsprotokoll fört vid sammanträde den 18/2 1939 mellan "Kommittén för frågor rörande fältet" och livbolagens anskaffningschefer samt Diskussionsutdrag från kommitterades sammanträde den 22/2 1939, (*Filip Lundbergs papper, Vol IX, SHAN*).

8. O A Åkesson, VPM . . . 15/1 1935.

9. O A Åkesson, Meddelande . . . 15 februari 1935. Fritiof Ekman och troligen också Per Albin Hansson påverkades något senare av brev från Karl Eriksson. Eriksson menade att "försäkringsväsendet inom sig äger krafter, som sörja för att Dr Åkessons förväntningar om sanering av osunda företaget skola infrias. Kooperationens försäkringsverksamhet

är också en borgen för detta.” K Eriksson, Brev till Statsrådet och chefen för Handelsdepartementet Hr Fritiof Ekman, 21/2 1935 (*K Erikssons enskilda samling*). En kopia av K Erikssons brev sändes till Pär Ulmgren, Skandia, se (88:1, SHAS).

10. O A Åkesson, *Dagboken*, 16/1 1935. O A Åkessons minnesanteckningar – nedan kallad *Dagboken* – återfanns i samband med inspektionens flyttning 1980 från Nybrogatan till Mäster Samuelsgatan, Stockholm. Anteckningarna togs om hand av arkivarie Erkki Andrén, Riksarkivet, som i samband med flyttningen överförde materialet till Riksarkivet. Enligt uppgift från expeditionsvakt Erik Åhström, anställd på inspektionen från 1929 till 1976, har Åkessons minnesanteckningar tillkommit på följande sätt: När Åkesson besöktes eller på annat sätt genom sammanträden, plena, föredragningar, beredning osv kom i kontakt med försäkringsdirektörer, politiker, tjänstemän m fl i samband med försäkringsfrågor, gjorde han så gott som undantagslöst noteringar för hand på små papperslappar eller i anteckningsblock. Samma dag, eller senast dagen efter besöket, sammanträdde o s v kallade Åkesson in Erik Åhström. Åkesson diktade därefter ur minnet och med stöd av noteringarna de samtal han under dagen eller dagen förut haft. Åhström skrev på maskin direkt efter diktamen. Åhström lämnade de utskrivna handlingarna till Åkesson som satte in de utskrivna bladen – oftast A 5 – i pärmar. Av vissa handanteckningar som finns bevarade från 1937 års försäkringsutredning – 1937 års försäkringsutrednings handlingar förvarades fram till 1980 på inspektionen, men överfördes då till Riksarkivet – kan förmodas att Åkesson var kunnig i stenografi. Däri ligger kanske också en förklaring till att dagboksanteckningarna ofta liknar stenografiskt upptagna samtal.

Anteckningarna, som är synnerligen omfattande och noggranna, är ordnade i följande volymer:

Volym 1 1930–1933 (Handskrivna och ej utskrivna på maskin, A6-format)

Volym 2 1934–1935

Volym 3 1936–1938

Volym 4 1939–1940 (under perioden 28/6–27/12 1940 handskrivna i A-6 format)

Volym 5 1941

Volym 6 1942

Volym 7 1943–1946

Volym 8 1947–1948

Volym 9 1949–1952

Totalt består anteckningarna av ca 1.950 sidor. Därtill finns anteckningar från resor i O A Åkessons enskilda samling.

11. O A Åkesson, Meddelande . . . 15 februari 1935.

12. Försäkringsinspektionen, Cirkulärskrivelser, 9/11 och 5/12 1934 till ordföranden i Brandtarifföreningen resp. flertalet skadeförsäkringsbolag; likalydande skrivelse till övriga tarifföreningar, (*KK-SFR*). Problemet hade uppmärksamats av Pär Ulmgren redan 1929, se ”Konkurrensspörsmålet inom svensk skadeförsäkring”, *NFT* 1929, s 414f.

13. O A Åkesson, ”Något om det svenska försäkringsväsendets ekonomi”, *NFT* 1934, s 123 och 143.

14. Försäkringsinspektionen, Cirkulärskrivelser, se not 12.

15. Pär Ulmgren, Skandia, Cirkulärskrivelse den 26/2 1935 till Henrik Murray och John Ågren, Svea, Emil Rydbeck, Skåne, Alrik Sundén-Cullberg och Olof Nordgren, Hansa, Erik Odelstierna och Mac Hall, Fylgia, Axel Österlöf, Fenix, Ragnar Blomquist, Thule, Yngve Beckman, Brand-Victoria, Carl Juhlin-Dannfelt, Stådernas, John Björk, Gothia och Karl Eriksson, Folket-Samarbete, (*KK-SFR*).

16. Referat över sammanträde den 18 februari 1935 i Skandias styrelserum med anledning av chefens för Försäkringsinspektionen cirkulärskrivelse den 9 november 1934, (*KK-SFR*).

17. Gunnar Ljungqvist, *Opublikerade minnesanteckningar*, s 48:1935; se också Knud Jernberg, *Försäkringsmannens gärning gör tillvaron tryggare*, Försäkringsbolagens marknadschefer 70 år, s 51.
18. O A Åkesson, *Dagboken*, 5/1, 17/1, 26/3, 27/3, 16/4 och 13/6 1934; Se också *Svenska Livförsäkringsbolags Förening 1931–1943*, s 69f och *Svenska Livförsäkringsbolags Direktörsförenings Stp* 7/6 1934, bilaga 9.
19. *Svenska Livförsäkringsbolags Direktörsförening 1903–1931*, s 57f; *Svenska Livförsäkringsbolags Förening 1931–1943*, s 40f; Pär Ulmgren, PM beträffande samtal med Direktör O A Åkesson i Kungl. Försäkringsinspektionen den 5 juli 1935, (KK-SFR).
20. Motion AK 1935:249.
21. O A Åkesson, PM överlämnat på begäran till tidningen Socialdemokraten 20/5 1935 (*O A Åkessons handlingar*, Vol 9, RA). Promemorian mottogs troligen också av Albert Hermansson, se O A Åkesson, *Dagboken*, 6/5 och 20/5 1935.
22. Försäkringsinspektionens yttrande i anledning av Hermanssons motion nr 249, 1935, *Bilaga till andra kammarens fjärde tillfälliga utskotts utlåtande nr 5, 1935*.
23. Referat över sammanträde den 18 februari 1935 . . . ; Representanterna var Pär Ulmgren, Nils Nordengren och Nils Stedt, Skandia, John Ågren och Henrik Murray, Svea, Emil Rydbeck, Skåne. Ålrik Sundén-Cullberg och Olof Nordgren, Hansa. Mac Hall och Erik Odelstierna, Fylgia, Axel Österlöf, Fenix, Ragnar Blomquist och Yngve Beckman, Thule, Carl Juhlin-Dannfelt och John Björk, Städernas, Gothia och Karl Eriksson, Folket-Samarbete; Se också *Svenska Livförsäkringsbolags Direktörsförenings* diskussioner beträffande omorganisation: *Stp* 7/2 1934, §13 i anledning av brev från dir. Theodor Wijkaner 1/2 1934, protokollsbilaga 20. Jfr Pär Ulmgren, Brev till Tage von Porat 27/4 1935 (*A8501/Reg A1, 1935. Diverse korrespondens, SHAS*). Cit Nils B Frick, Utsikterna för ett förstatligande av eller en utvidgad statlig kontroll över det svenska försäkringsväsendet, 15/11 1934 (88:1, SHAS).
24. Referat över sammanträde den 18 februari 1935 . . .
25. *Svenska Livförsäkringsbolags Direktörsförenings Stp* den 6/2 1935, §13; Enligt Iwar Sjögrens, Skandia, förslag valdes Filip Lundberg, De Förenade, Tage von Porat, Thule och Fredrik Lambert-Meuller, Svenska Livförsäkringsbolaget, till kommitterade.
26. Referat över sammanträde den 18 februari 1935.; Till kommitterade för skadeförsäkringsbolagen valdes Pär Ulmgren, John Björk och Mac Hall. Tillsammans med de livkommitterade utgjorde dessa under 1935 stommen i den s k monopolkommittén.
27. O A Åkesson, *Dagboken*, 23/2 1935.
28. Försäkringsinspektionen, Bilaga till inkommen skrivelse 8/3 1935; Utkast till sakkunnigenämndens yttrande i anledning av Hermanssons motion nr 249, 1935, (*O A Åkessons handlingar Vol 9, RA*).
29. O A Åkesson, "Något om det svenska försäkringsväsendets ekonomi", *NFT* 1934, s 143.
30. Försäkringsinspektionen, Bilaga till inkommen skrivelse . . . se not 28.
31. PM nr 1 över sammanträde i monopolkommittén den 24/4 1935, (MK-SFR).
32. *Andra kammarens fjärde tillfälliga utskotts utlåtande nr 5, 1935*. Riksdagsdebatten blev på det hela taget en diskussion mellan de socialdemokratiska utskottsledamöterna som reserverat sig i andra kammarens fjärde tillfälliga utskott och representanter för högerpartiet. Följande två citat sammanfattar debattens huvudsakliga ståndpunkter. Socialdemokraternas D E Gustavsson: "Man påpekar i utskottets utlåtande, att försäkringsbolagen själva ha tillsatt en kommitté, som skall överlägga om möjligheterna att rätta till vissa missförhållanden inom den nuvarande försäkringsrörelsen. Jag vill naturligtvis icke på något sätt underkänna dessa människors kompetens eller goda vilja, men kammaren bör här

observera, att det är ju dock de människor, vilkas förvaltning här skulle granskas, som själva skulle hålla på att granska den och avgiva förslag till förbättringar. Det vore dock att förutsätta, att dessa människor skulle ha övermänskligt goda egenskaper, om de skulle vara så snälla att säga av de grenar, som de själva sitta på. Är det någon, som tror, att direktörerna i de största försäkringsbolagen skulle säga, att deras eget tantiemsystem, som tillför dem så goda vinster, skall avskaffas? Och det är dock det viktigaste villkoret för att här skulle kunna bli en verklig sanering. Är det någon, som tror, att de skulle vilja, att den konkurrens, som finnes mellan de olika bolagen och som ledningarna inom de olika bolagen ha direkt ekonomisk nytta av, skulle komma att avtrubbas eller mattas genom den utredning, som dessa herrar själva taga hand om? Jag kan i alla fall icke bli övertygad om den saken. Om här skall bli en utredning, som skall säga riksdagen något om de verkliga förhållandena inom försäkringsrörelsen och som skall komma fram med förslag, som äro ägnade att avhjälpa de missförhållanden, som försäkringsinspektionen pekat på, så är det säkert nödvändigt, att Kungl. Maj:t får taga hand om saken och tillsätta sakkunniga män, som stå oberoende av eget intresse i detta sammanhang."

Högerpartiets T G von Seth: "De tjänster, försäkringsväsendet gjort och gör, ha icke kommit till stånd genom att företagsledningarna suttit i godan ro och låtit verksamheten sköta sig själv. Det är tvärtom tack vare ansvarskännande mäns anpassningsförmåga och initiativkraft, som försäkringsväsendet kunnat utveckla sig såsom skett. Då dessa män visat vilja att bota vad som brister, då saknas enligt mitt förmenande anledning att utvidga den statliga kontroll, som redan finnes. Motionären och jämte honom de reservanter inom utskottet, som följt honom, tro, att staten såsom lämplig överförmyndare skall kunna rätta till dessa missförhållanden. Herr talman, det är min övertygelse, att den enskilda verksamheten och företagsamheten här ha lika stor, ja större, möjlighet att komma in på rätta och nya vägar, och jag tillåter mig därför, herr talman, att yrka bifall till utskottets hemställan."

Riksdagens andra kammare följde utskottet med 77 röster för och 70 röster mot, 11 ledamöter avstod. (*Rdprot* 1935:34).

33. PM nr 2 över sammanträde i monopolkommittén den 18/6 1935, punkt 3 (*MK-SFR*).

34. Monopolkommittén: Utredningar, gemensamma, Reformåtgärder, gemensamma, juni 1935; Föredragningslista vid sammanträde med monopolkommittén den 18/6 1935; PM nr 2 över sammanträde i monopolkommittén och PM nr 3 över sammanträde i monopolkommittén den 19/6 1935 (*MK-SFR*).

35. Iwar Sjögren, *Den nionde nordiska livförsäkringskongressen 1935, 11 Förhandlingar*, Stockholm 1935, s 28f.

36. Rudolf Münther, *Den nionde nordiska livförsäkringskongressen 1935, 1 Avhandlingar*, Stockholm 1935, s 79ff.

37. Håkan Prawitz, *Den nionde nordiska livförsäkringskongressen 1935, 11 Förhandlingar*, s 53ff.

38. Karl Eriksson, *Den nionde nordiska livförsäkringskongressen 1935, 11 Förhandlingar*, s 62ff.

39. Filip Lundberg, "Det privata försäkringsväsendet och det ekonomiska samhällets rationalisering", *NFT* 1932, s 483ff.

40. Ibid.

41. Filip Lundberg, "Reflexioner kring förhandlingarna vid den nionde nordiska livförsäkringskongressen i Stockholm år 1935", *NFT* 1936, s 23.

42. Bilaga till monopolkommitténs handlingar 1/11 1935, Promemorian troligen upprättad av Pär Ulmgren; se också Föredragningslista vid sammanträde i monopolkommittén lördagen den 9 nov. 1935 kl 11 fm i Skandias styrelserum (*MK-SFR*).

43. Ibid; se också PM nr 4 över sammanträde i monopolkommittén den 9/11 1935 (*MK-SFR*).
44. PM betr. sammanträde med Upplysningskommittén den 11/11 1935 (*MK-SFR*).
45. Privat PM beträffande C G Juhlin-Dannfelts samtal med Karl Eriksson den 13/11 1935 (*MK-SFR*).
46. Privat PM beträffande sammanträde i monopolkommittén den 14/11 1935; se också PM nr 5 över sammanträde i monopolkommittén den 14/11 1935 (*MK-SFR*).
47. Inom den stora gruppen enskilda tyska försäkringsbolag befarade man att den tyska offentligt-rättsliga försäkringen skulle komma att tillerkännas en ledande ställning. Genom inrättande år 1935 av en pressbyråorganisation inleddes en planmässigt genomförd propagandaverksamhet med annonsering, artiklar i tidskrifter och dagspress, man bemötte angrepp i pressen, framställde broschyrer och ordnade utställningar. Resultatet av denna verksamhet uppfattades ha resulterat i att det framfördes färre radikala förslag om ytterligare skärpt statsuppsikt av den privata försäkringen, se *SFF Stp* 3/9 1936 Bil F; Reichsverband der Privatversicherung, Propaganda 1935, 7/12 1935, (107:2, *SHAS*).
- Se vidare PM nr 6 över sammanträde i monopolkommittén den 28/1 1936; och Kort redogörelse för N B Fricks resa i Tyskland och Österrike den 24/11 – 6/12 1935 på uppdrag av monopolkommittén, (*MK-SFR*). Ytterligare resor till Berlin i syfte att inhämta material för propagandaverksamheten företogs av Paul Bergholm ordf. i Svenska Försäkringsföreningen och Tage von Porat, Thule, sommaren 1936; Paul Bergholm, Några anteckningar från ett besök hos den tyska privatförsäkringens pressbyrå i Berlin 26/6 1936, 4/8 1936; Tage von Porat, Skrivelse till Herrar Ledamöter av Centralkommittén samt Svenska Försäkringsföreningens styrelse och Pressbyrå, 9/9 1936, Handlingar ang. tyska press- och propagandabyrån 1936, (*Thules arkiv, Kartong 92, SHAN*). N B Frick återvände i samma syfte år 1937, se *Svenska Försäkringsföreningens Upplysningsbyrås protokoll* 8/6 1937 § 3.
48. O A Åkesson, *Dagboken*, 14/11 1935.

KAPITEL 2

1. Redogörelse för en diskussion i tjänstemännens socialdemokratiska förening den 30/10 1935 i Kungsholmens läroverk, Bilaga till inkommen skrivelse 15/11 1935 från Pär Ullmgren, Försäkringsinspektionen, (*O A Åkessons handlingar, Vol 5, RA*). Förutom Albert Hermansson, som höll inledningsanförandet, deltog bl a Birger Lövgren och Per-Emil Brusewitz. Ett flertal försäkringsmän var närvarande som Olof Nordgren, Hansa, Erik Löfgren, Thule, Gunnar Kalderén och Curt Hesse, Skandia, Nils B Frick, sekreterare i monopolkommittén, Hjalmar Fredriksson, redaktör i Assurans Svensk Försäkringstidning, Hjalmar Karlsson och Hjalmar Malmström, Folket-Samarbete.
2. *Folksam, en berättelse om ett folkrörelseföretags roll i utvecklingen från ofärd till välfärd*, redaktör Rolf Jüning, 1978, s 5; Nils Blomberg, *Framsteg*, 1964, s 7; Karl Eriksson, "Försäkringskooperationens uppkomst i Sverige", tal 1927/1928 s 1–2; "Riskpremier och sparpremier", tal troligen 1930 s 8–9, (*Karl Erikssons enskilda samling*).
3. Karl Eriksson, "Konkurrens och lojalitet inom försäkringsväsendet", tal 1935 s 4 och 9; "Svenskt försäkringsväsen", tal troligen 1936, s 45, Samarbete, Karl Eriksson, Skrivelse till Kungliga Försäkringsinspektionen den 14 november 1935, (*Karl Erikssons enskilda samling*).
4. Karl Eriksson, "Konkurrens och lojalitet inom försäkringsväsendet", s 9–10. Om kooperation och socialisering, se bl a Nils Elvander, *Svensk skattepolitik 1945 – 1970*, s 47; jfr

Seved Apelqvist, *Treklang – arbete, människor, händelser*, s 116 och *Kanske med andra ögon*, s 157ff.

5. O A Åkesson, *Dagboken*, 20/12 1935.

6. Brev från Carl Juhlin-Dannfelt till Pär Ulmgren den 11/1 1936; Kontroversen mellan Karl Eriksson och i huvudsak Pär Ulmgren, Skandia, grundade sig på K Erikssons skrivelse till inspektionen den 14/11 1935, hans skrivelse till inspektionen den 19/12 1935 och en artikel i personaltidningen Leire den 18/12 1935, sannolikt författad av K Eriksson. Meningsutbytet i övrigt, se: Pär Ulmgren, skrivelse till Kungliga Försäkringsinspektionen 8/1 1936, Protokoll nr 9 fört vid konkurrenskommitténs sammanträde den 8/1 1936, Pär Ulmgrens brev till Ragnar Blomquist, Arvid Hellberg, John Björk, Mac Hall, C Juhlin-Dannfelt och Olof Nordgren den 9/1 1936, Arvid Hellbergs brev till Pär Ulmgren den 11/1 1936, Pär Ulmgrens brev till Arvid Hellberg den 14/1 1936, Sven Nerells brev till Pär Ulmgren den 14/1 1936, Arvid Hellbergs brev till Pär Ulmgren den 15/1 1936, Pär Ulmgrens brev till Arvid Hellberg den 16/1 1936, Pär Ulmgrens brev till Sven Nerell den 16/1 1936, (KK-SFR).

7. Redogörelse för en diskussion i tjänstemännens socialdemokratiska förening den 30/10 1935, se not 1.

8. Gunnar Ljungqvist, *Oppublicerade minnesanteckningar*, cit s 1936:11, se också s 29:1938ff. Om koncentrationstendenserna, se Karl Englund, *Försäkring och fusioner*; Se också *SOU 1946:34*, s 12 om anledningarna till att bolagen inte fusionerade.

9. Försäkringsfunktionärernas Förbunds utlåtande, se *ILU nr 37, 1936*; Bilaga.

10. Åke Grenholm, *Filip Lundberg – Förgrundsmän i svensk livförsäkring*, s 27; Gunnar Ljungqvist, *Oppublicerade minnesanteckningar*, s 22:1936f.

11. Motion AK 1936:605.

12. O A Åkesson, *Dagboken*, 15/1 1934, 18/1 och 3/2 1936.

13. O A Åkesson, *Dagboken*, 3/3 och 5/3 1936; Sakkunnigenämndens yttrande i anledning av A Hermanssons motion 1936, se Bilaga till *ILU nr 37*; Nils Nordengren, "Brandförsäkringens kris", anförande vid brandinspektörmiddagen den 12/1 1937 å Piperska Muren för samtliga tariffbolags brandinspektörer och Förtroenderådets medlemmar, (270:5, *SHAS*); även Albert Hermansson hade tillgång till det senare talet, se (*A Hermanssons arkiv, AA*).

Våren 1936 hade Svenska Brandtarifföreningen överenskommit om förfarandet vid specialtarifiering. I samband med denna överenskommelse noterades: "Under tecknade bolag, som äro medvetna om att premiesatserna för industririsker genomsnittligt räknat nedbringats till en nivå som icke motsvarar å dessa risker belöpande skadeersättningar och kostnader, förklara sig härmed beredda att på allt sätt medverka till åstadkommandet av behörig rättelse i sådant avseende." Underlag för överenskommelse beträffande specialtarifieringsförfarande, mars 1936, (84:2, *SHAS*). Jfr också: "Det är ju allom bekant, att den stora civilriskaffären giver så goda resultat, att man väl kan säga, att premienivån för densamma är för hög. I den Hermanssonska motionen har detta förhållande också framhållits. I sagda förhållande kan man finna förklaringen till att vi trots industriförlusterna kunnat driva vår affär med vinst. Men förhållandet är nu offentligen påvisat." Premiesättningen i statistisk belysning 23.3. 1936. Göteborg, (84:2, *SHAS*).

14. *ILU 1936:37*; Försäkringsinspektionens yttrande över A Hermanssons motion 1936, se Bil. till *ILU 1936:37*. Ett enigt första lagutskott följde alltså inspektionens förslag. Albert Hermansson noterade i riksdagen att han – åtminstone tills vidare – avstod från att framställa något yrkande eftersom utredning nu skulle tillsättas (*Rdprot 1936:33 s 46*).

15. Bilaga till monopolkommitténs handlingar 1/11 1935, (*MK-SFR*). Promemorian troligen utfärdad av Pär Ulmgren.

16. Protokoll nr 3 över sammanträde i monopolkommittén den 28/1 1936; PM nr 6 över sammanträde i monopolkommittén den 28/1 1936, cit punkt 2, (*MK-SFR*).
17. Protokoll vid sammanträde den 11 februari 1936 med representanter för de större försäkringskoncernerna, (*MK-SFR*).
18. Ibid cit §4; Mötet konstituerade en kommitté bestående av John Björk, Gothia, Ragnar Blomquist, Thule, Bertil af Jochnick, Trygg, Filip Lundberg, De Förenade, Sven Nerell, Valand-Hero, Olof Nordgren, Hansa och Pär Ulmgren, Skandia, se §3.
19. O Åkesson, *Dagboken*, 10/3 1936.
20. Föredragningslista för sammanträde med monopolkommittén tisdagen 28/1 1936; Föredragningslista vid sammanträde med den vid mötet den 11/2 1936 tillsatta kommittén måndagen den 17 februari 1936 kl 11 f m i Skandias styrelserum, punkt 5, (*MK-SFR*); Protokoll nr 1 över sammanträde med Centralkommittén den 17/2 1936; Protokoll nr 2 över sammanträde med Centralkommittén den 27/4 1936; Protokoll nr 3 över sammanträde med Centralkommittén den 6/10 1936; Protokoll nr 4 över sammanträde med Centralkommittén den 21/11 1936, (*CK-SFR*); se vidare *SFF Stp* 18/3 1936, bilaga C. Yttrande från kommitterade för utredning om försäkringsbolagens gemensamma upplysningscentral; *Svenska Försäkringsföreningens Upplysningsbyrås Stp* 20/4 1936; i mötet deltog bl a Gunnar Kalderén, Yngve Lundén och Nils B Frick; se vidare *SFR Stp* 17/3, bilaga A, PM rörande upplysningsverksamheten och *SFR au protokoll* 13/4 1937 § 2.
- Svenska Försäkringsföreningens Pressbyrå ändrade 1936 namn till Svenska Försäkringsföreningens Upplysningsbyrå, se *SFF Stp* 9/11 1936 § 5. Reellt tycks byrån ha verkat under SFR, som till stora delar finansierade dess verksamhet. Samtidigt pågick diskussioner om omorganisation av SFF; här bör ett sammanhang påpekas: Den dominerande personligheten inom SFF under de första decennierna av 1900-talet var Sven Palme i Thule. Han avled 1934. Ingen kunde direkt ersätta honom i SFF. Därmed fanns det också utrymme för en omorganisation med Skandia som det ledande bolaget. De försäkringspolitiska kontakterna skulle hädanefter – från 1937 – komma att ligga inom SFR:s hägn.
21. O Åkesson, *Dagboken*, 10/3 1936; Nr 1, Protokoll fört vid sammanträde med Svenska Försäkringsbolags Centralorganisations kommitté den 25/4 1936, (*SFC-SFR*). Kontakter med Knut Ewerlöf hade förekommit åtminstone från den 21/2 1936 då Tage von Porat tycks ha diskuterat med Ewerlöf (*Knut Ewerlöfs enskilda samling*, årsalmanack 21/2 1936); Nr 2 Protokoll fört vid sammanträde med Svenska Försäkringsbolags Centralorganisations kommitté den 10/6 1936, (*SFC-SFR*).
22. Gunnar Ljungqvist, Brev till Nils B Frick den 24/3 1936, (*CK-SFR*). Efter ett samtal med Juhlin-Dannfelt menade G Ljungqvist att J-D:s uttalande skulle bifogas protokollet av den 11/2 1936, protokoll fört vid sammanträde med representanter för de större försäkringskoncernerna.
23. Pär Ulmgren, Tal den 4/11 1936 vid sammanträde med bolagsdirektörerna representerande skadeförsäkringsöverenskommelsen (*O Åkessons handlingar*, Vol 9, RA). Dagen innan Ulmgren skulle hålla sitt tal kontaktade han Åkesson för att berätta om talets innehåll och de intentioner Ulmgren hade beträffande den kommande verksamheten. Ulmgren ville också ha Åkessons synpunkter på de delar av talet som berörde inspektionens inställning. Åkesson ändrade ett yttrande som Ulmgren föreslagit till följande: "Och jag tror mig likaledes kunna göra det uttalandet att chefen för försäkringsinspektionen är av den uppfattningen att det ligger vikt uppå att det enskilda försäkringsväsendets målsmän ägnar den största uppmärksamhet åt att genom ytterligare åtgärder söka eliminera sådana företeelser inom verksamheten, som kunna göras till föremål för berättigad kritik från allmänhetens sida. Detta torde enligt hans mening vara en nödvändig förutsättning för att ej krav på ökat statsingripande skall växa sig ännu starkare än hittills." Åkesson påpekade vidare

för Ulmgren att han saknade en uppläggning av de vägar en dylik sanering skulle ske. Ulmgren svarade då att reformarbetet skulle fortsätta som hittills, (O A Åkesson, *Dagboken*, 3/11 1936).

Pär Ulmgren rättade sitt tal efter de erinringar han erhållit av Åkesson, se Några reflektioner kring det försäkringspolitiska dagsläget, tal 4/11 1936, (149:8, *SHAS*).

24. Se protokoll nr 1, 2 och 3 fört vid sammanträde med Svenska Försäkringsbolags Centralorganisations kommitté 25/4, 10/6 och 6/10 1936, (*SFC-SFR*); Protokoll nr 6, 7, 8 och 9 över sammanträde med Centralkommittén 26/1, 6/2, 23/2 och 9/3 1937; Centralkommitténs handlingar, diverse stadgeföreläggningar, (*CK-SFR*); *SFR Stp* 11/3 1937. Till ordförande valdes Skandias Pär Ulmgren och v d Knut Ewerlöf. Betr. cit "rågången fri . . ."etc, se Pär Ulmgren, *SFF föreningsprotokoll* 8/2 1935, bilaga H.

25. Pär Ulmgren, Inledningsanförande vid konstituerande möte med Svenska Försäkringsbolags Riksförbund den 11/3 1937, (150:4, *SHAS*).

26. Gunnar Ljungqvist, Städernas, företog i början av 1930-talet en två månaders resa till England som SFF:s Rubensonstipendiat. Ljungqvist imponerades särskilt av två företeelser i det brittiska försäkringsväsendet. De engelska bolagen bestod i stor utsträckning av s k composite offices, dvs bolagen kunde i regel erbjuda sina kunder hela florán av försäkringsprodukter från brand och bibranscher till livförsäkring. Ett särskilt intryck gjorde vidare det faktum att engelsmännen "bemödat sig om att så bekvämt som möjligt för försäkringstagaren täcka de olika försäkringsbehov som komma i fråga". Ljungqvist fortsatte: "Åtminstone en svensk måste beteckna detta som ett av de karakteristiska dragen för engelsk försäkringsrörelse. Man har . . . visat en klar blick för vådan av att trötta ut klientelet med mångfalden av de olika försäkringsformer, som äro i bruk, och strävat att meddela ett koncentrerat och på samma gång så långt möjligt efter de enskilda fallen anpassat försäkringsskydd . . . Det finns ingenting som så irriterar försäkringstagaren, som att känna sig översvämmad av försäkringar av alla slag." Den bekvämlighet för försäkringstagaren som Ljungqvist syftade på var s k comprehensive police – kombinerad försäkring – som helt enkelt innebar att olika slag av försäkringsskydd, som t ex brand, vatten, inbrott och ansvar, samlades i ett och samma försäkringsbrev, Gunnar Ljungqvist, "Brittiskt försäkringsväsende", tal i SFF:s regi den 17/2 1932, (*Gunnar Ljungqvists enskilda samling*). Se också Gunnar Ljungqvist, *Opublicerade minnesanteckningar*, s 63:1936ff och "Den kombinerade försäkringen, dess för- och nackdelar", *NFT* 1946, s 36ff.

27. *Städernas Stp* 21/1 1936 § 14, Bilaga PM angående fastighetsförsäkring; Om förhållandet till länsbolagen, se *Stp* 19/11 1935 § 189 och 4/2 1936 bilaga PM angående länsbolagen, (*SSA*).

28. *Städernas Stp* 21/1 1936 § 14, Bilaga, Allmän motivering, underrubrikerna Monopolhottet och SAB:s delägares intressen, (*SSA*).

29. O A Åkessons och Pär Ulmgrens samtal hämtat ur O A Åkesson, *Dagboken*, 21/9 1936. Om Ulmgrens inställning till den kombinerade försäkringen, se också Pär Ulmgren, Skrivelse till C G Juhlin-Dannfelt, Städernas, 29/9 1936, *Svenska Brandtarifföreningens protokoll* nr 59, extra månadmöte den 29/9 1936, bilaga (*SHAN*). I brev till Ivar Sjögren den 12/8 1936 skriver Pär Ulmgren: "Vad comprehensive policy beträffar vet du säkerligen, att jag – i motsats till någon eller några av de andra kollegorna i direktionen – ej alls tror på, att det blir någonsin någon affär att tala om. Men vad jag tror är, att, om SAB (Städernas) ensamt lanserade saken, det kunde bli nog så farligt. Från början har jag fäst Norden-grens uppmärksamhet på nödvändigheten av att utformningen blir densamma för tariff- och nontariffbolag." Pär Ulmgren, Brev till Ivar Sjögren 12/8 1936, (*Ivar Sjögrens korrespondens*, *SHAS*).

Pär Ulmgren meddelade till C G Juhlin-Dannfelt i Städernas att det kunde vara riktigt illa om konkurrensen på den kombinerade försäkringen kom att uppvisa anstötliga former; särskilt under nu rådande förhållanden kunde detta bli "den tuva, på vilken det privata försäkringsväsendet i vårt land skulle kunna stjälpas"; Pär Ulmgren, PM nr 1 beträffande samtal den 26/8 1936 med Direktör Juhlin-Dannfelt vid besök hos honom på SAB, 27/8 1936, (59:14, SHAS); se också PM nr 2 i samma ärende.

30. O A Åkessons och Carl Juhlin-Dannfelts samtal hämtat ur O A Åkesson, *Dagboken*, 28/9 1936. Se också Gunnar Ljungqvist, *Oppublicerade minnesanteckningar*, s 67:1936f.

31. Nils Nordengen, "Brandförsäkrings kris . . ." (270:5, SHAS). Redan tidigt insåg man inom den affärsmässigt drivna brandförsäkringsrörelsen faran av en "osakkunnig och fördärvbringande konkurrens". Det var soliditeten som var ledstjärnan för verksamheten. "Brandförsäkringsbolagens samverkan är ytterst framsprungen ur omsorgen om vår rörelses soliditet. En tygellös konkurrens på brandförsäkringsområdet förbjuder sig själv. Brandtarifföreningen har också som sin främsta uppgift att tillgodose soliditetskravet. Föreningen är, som jag inledningsvis påpekat, framsprungen ur kravet på reglering av premiesättningen." Sund konkurrens förefanns inom kundtjänstområdet, dvs inom servicen till försäkringstagarna; Pär Ulmgren, Tal vid Svenska Brandtarifföreningens 70-årsdag, 1943, (151:6, SHAS).

Det torde också ha förekommit smärre muntliga kontakter eller t o m uppgörelser om premierna inom brandförsäkringen inom de sk nontariffbolagen. Detta torde åtminstone ha gällt fram till 1935 och mellan Samarbete, Städernas, Gothia, Allmänna Brand och Tor; se Otto Bucht, Personlig PM om premiesatserna för småstugor jämte personlig lösegendom däri å Stockholms Stads småstugeområden, mars 1935, (*Folksams arkiv, Vol Sekretariatet, Samarbete m m*); se också om Brandtarifföreningen, Otto Bucht, PM om Svenska Brandtarifföreningen /Efter minnet/, 1935, källa som ovan; jfr Carl Hallendorff, *Svenska Brandtarifföreningen 1873–1923*, s 148 och 165; om Tarifföreningens ändamål, se t ex Gunnar Holmgren, *Tarifföreningen som centralorganisation*, s 5ff.

Här kan noteras att Skandia också hade planer på att lansera kombinerad försäkring år 1936, se (*Kartong Kombinerade försäkringar, C Hesses förslag år 1936, SHAS*).

32. Två dagar efter Juhlin-Dannfelts möte med Åkesson besökte inspektionen av en annan direktör inom försäkringsbranschen. Han ondgjorde sig över den allvarliga situation som den kombinerade försäkringen skulle komma att ge upphov till. Enligt Åkesson lär han ha yttrat: "Alla lidelser kommer att släppas loss, då det gäller den enskilda agenten att slå vakt om sitt bestånd." Samma dag redogjorde Åkesson för inspektionens ledamöter in pleno för de samtal han haft kring den kombinerade försäkringen. Man överenskom att med uppmärksamhet följa utvecklingen och förslagsvis infordra alla cirkulär till agenter beträffande den nya försäkringen.

Den 1/10 ringde Åkesson upp K Eriksson för att höra dennes inställning till den kombinerade försäkringen. Eriksson deklarerade att han i princip gillade denna koncentration av försäkringar som den föreslagna anordningen erbjöd. Han kunde tänka sig att inför inspektionen diskutera eventuella lösningar som kunde möjliggöra försäkringens fördelar utan att olägenheterna behövde medfölja, O A Åkesson, *Dagboken*, 30/9 och 1/10 1936.

KAPITEL 3

1. Om grundernas innehåll, se *SOU 1946:34* s 35ff; Om vinst och premieåterbäring, se *SOU 1946:34* s 65ff. 1930-talets premierevisioner inom stor livförsäkring vidtogs 1/1 1935 (ränteantagandet sänkt till 3,5 % för dödsfallsförsäkring och till 3.25 % för livsfallsförsä-

- säkring, utom fortsättningsräntor), 7/9 1936 (sänkt ränteantagande till 3.25 % även för fortsättningsräntor), 1/1 1937 (nya dödlighetsantaganden, ränteantagandet sänkt till 3 %), 27/8 1938 (ränteantagandet sänkt till 2.25 %).
2. Cit O A Åkesson, Handanteckning 15/12 1936, Direktiv och personalfrågor, (*FU 1937, RA*); O A Åkesson, *Dagboken*, 5/12 1936.
3. O A Åkesson, *Dagboken*, 5/12 1936. Aktuarien gör sina analyser och bedömningar om hållbarheten i grundernas antaganden för vilket han enligt lagen om försäkringsrörelse har direktansvar. Vd och bolagsledning är emellertid beslutande.
4. Cit Sven Wennberg, PM angående E-vinst att utdelas under 1936, 24/10 1935, *Sveas Stp* 2/12 1935 Bilaga F; se också *Sveas Stp* 12/4 1935 § 15, 11/6 1937 § 14 Bilaga G och 13/12 1937, Bilaga H, (*SHAN*).
5. Cit O A Åkesson, Handanteckningar 15/12 1936, (*FU 1937, RA*); se också *Dagboken*, 30/11, 15/12 och 21/12 1936.
6. Utredning angående revision av försäkringsbolagens placeringsbestämmelser, s 8 och 17 ff, (*FU 1937, B5, RA*); Klas Bööck, Aktuella utvecklingstendenser på den svenska kapitalmarknaden 8/2 1939, (*FU 1937, RA*).
7. O A Åkesson, VPM rörande åtgärder, som under de senare åren vidtagits från försäkringsinspektionens sida i anledning av Liv-Victorias ekonomiska förhållanden, 30/12 1936, (*O A Åkessons handlingar, Vol 8, Victoria, RA*). Promemorian överlämnades till handelsminister Per Edvin Sköld den 31/12 1936 i samband med diskussionen om den kommande försäkringsutredningen. Liv-Victoriaaffären är ständigt förekommande i *Dagboken*; se också *Skånes Stp* 24/11 1936 § 265, Bil. PM rörande Liv-Victoria.
8. Försäkringsinspektionen, skrivelse till Svenska Livförsäkringsbolags Förening 29/1 1938, (*Försäkringsinspektionens arkiv, RA*).
9. Se *SLF 1931-1943*, s 207ff; *Sveas Stp* 28/2 1938.
10. *SLF Stp* 3/2 1938, Bilaga 3; se också *SLF Stp* 2/12 1937 § 9.
11. O A Åkesson, *Dagboken*, 20/12, 21/12 och 22/12 1937.
12. Se not 8; Förhandlingarna kring vinstpolitiken uppmärksammades också av *SFF:s Upplysningsbyrå*, protokoll nr 16 7/2 1938 § 2, Bilagorna A, B, C och D. Byrån hade till viss del i uppgift att bemöta allmänhetens frågor om den beslutade vinstindragningen.
13. *ILU 1939:32*, Bilaga C.
14. Albert Hermansson, Tal i Oslo om "Försäkringsverksamheten sedd ur allmänhetens synpunkt", 1939, (*Albert Hermanssons arkiv, Vol 1, AA*).
15. *Motion AK 1939:333*.
16. *ILU 1939:32*, Bilaga A; Svenska Livförsäkringsbolags Förening och försäkringsinspektionen ställde sig oförstående till Hermanssons tal om att vissa bolag – kanske bortåt ett tiotal – stod på gränsen till insolvens. Åkesson uttryckte sig annorlunda i det interna sammanhang som 1937 års försäkringsutredning utgjorde. Flertalet försäkringsbolag förfogade över fria reserver i sådan utsträckning att en omräkning av premiereserven till 3 % praktiskt taget direkt skulle kunna täckas. Av bolagen fanns dock sju, vars fria reserver icke ansågs tillräckliga. Åkesson noterade att bl a Balder, Valand, Allmänna pension och Framtiden hade medgivits amorteringar och att man förlitat sig på att marginalerna i dödlighetsantagandena och viss överränta å redan verkställda placeringar skulle lämna tillräcklig kompensation. Liv-Victoria hade dessutom inte varit föremål för någon prövning av frågan om ändrat ränteantagande. Särskilt allvarligt tycks läget ha varit beträffande SPP. Övergången till ny räntefot hade vidtagits i försiktigare omfattning (3,25 %) och Åkesson hade tillåtit en amorteringstid på 11 år. Åkesson noterade: "Huruvida SPP skall, utan nedsättning av försäkringsförmånerna kunna övergå till en räntefot av 3 % för sitt äldre bestånd synes tvivelaktigt." O A Åkesson, PM rörande de svenska livförsäkringsbolagens

säkerhetsmarginaler (bolagens fria reserver jämförda med värdet av bolagens förpliktelser), (*FU 1937, PM nr 5, Filip Lundbergs papper, Vol 1, SHAN.*)

Om man ser till försäkringsbolagens samlade överskott under en längre tid och dessa överskotts användning framkommer väsentliga skillnader mellan ömsesidiga bolag och aktiebolag. Hermansson hade nu som tidigare antytt att aktiebolagen i alltför stor utsträckning vinnlagt sig om att ge aktieägarna orimliga förmåner. Enligt uppgifter ur 1937 års försäkringsutredning var förhållandena följande: Av 334,5 mkr i överskott inom skadeförsäkring (riksbolag) gick under perioden 1912–1936 166,3 mkr till aktieägarna i form av utdelning av gratisaktier. Bland motsvarande ömsesidiga bolag utgjorde överskottet 253,1 mkr varav 5,1 mkr utdelats till garantier. Inom livförsäkringsrörelsen var förhållandena annorlunda. Riksaktiebolagen hade ett överskott på 253,4 mkr och utdelade 11,8 mkr till aktieägarna (siffrorna exklusive Svea). Utdelat belopp var alltså förhållandevis lågt. Den restriktiva hållningen inom livförsäkringsaktiebolagen förklaras bl a av det faktum att Liv-Thule redan under slutet av 1800-talet hade begränsat sin aktieutdelning till 30.000 kronor per år. Konkurrerande bolag tvangs till efterföljd. De ömsesidiga bolagens överskott var 215,2 mkr varav 4,6 mkr utdelats till garantier.

Oaktat vissa livförsäkringsaktiebolags restriktiva utdelningspolitik kan fastslås att försäkringsrörelsen som helhet nog måste betraktas som gynnsam ur aktieägars och vissa garanters synpunkt. Särskilt aktieägarna tycks ha kunnat glädja sig åt en god avkastning. Den genomsnittliga avkastningen perioden 1912–1936 var 9,3 %; se O A Åkesson, PM nr 10, PM rörande aktiekapitalet och dess utveckling i svenska försäkringsaktiebolag, PM nr 13, PM rörande överskotten inom skadeförsäkringen och deras användning; PM nr 7, PM rörande överskotten inom livförsäkringen och deras användning, (*FU 1937, Filip Lundbergs papper, Vol 1, SHAN.*)

17. *ILU 1939:32, Bilaga B.*

18. *ILU 1939:32; AK protokoll 33:59 och FK protokoll 33:41, 24/5 1939.* (Under 1939 motionerade också socialdemokraterna Olof Nilsson och Theodor Magnusson, Göteborg, om en översyn av reglerna för försäkring av statlig eller halvstatlig egendom. Man fann det olämpligt att viss egendom hade försäkrats hos de privata försäkringsbolagen. Det borde enligt motionärerna vara så att staten icke försäkrade sin egendom eftersom man hade påtagliga möjligheter till riskspridning och riskutjämning. Efter hörande av bl a försäkringsinspektionen beslutade riksdagen på andra tillfälliga utskottets (FK) och femte tillfälliga utskottets (AK) hemställan att – då vissa försäkringsfrågor var under utredning – inte vidta några åtgärder i anledning av motionerna, *Motion FK 1939: 186, AK 1939:271, FK protokoll 32:2, AK protokoll 32:136, 1939.*)

19. Filip Lundberg, orubricerad promemoria inlämnad till 1937 års försäkringsutredning 29/4 1938, *FU 1937. (Direktiv och personalfrågor, BI FU 1937, RA).*

20. O A Åkesson, PM rörande ifrågasatt revision av lagen om försäkringsrörelse 10/12 1936, (*FU 1937, RA*); O A Åkesson, *Dagboken*, 2/12, 11/12/ 15/12, 18/12, 31/12 1936.

21. O A Åkesson, *Dagboken*, 8/2 och 12/2 1937. Om Åkessons uttryck om formell omredigering och s k anpassningsproblem, se bl a inspektionens svar på Hermanssons motion 1936 och Åkessons noteringar och skrivelser i samband med tillsättandet av 1937 års försäkringsutredning.

22. 1937 års försäkringsutrednings direktiv, *P.o.i. T 22/1 1937*; PM rörande frågor som skola upptagas till behandling av Försäkringsutredningen, (*BI, FU 1937, RA*).

23. Övriga sakkunniga var prof. Fritz Carlsson, ombudsmannen i Försäkringsfunktionärernas förbund Claes Clarstedt, direktör Birger Rudling, bankdirektör C Svensson, (avgick 1938), distriktschef Filip Tillman. Fil lic Klas Böök verkställde utredningar inom kapitalplaceringsområdet.

24. Elof Lindberg, brev till O A Åkesson, 7/9 1938; O A Åkesson, ej expedierad handling till Herr Statsrådet och Chefen för Handelsdepartementet 1/9 1938; O A Åkesson, handling kring sekretessfrågan 29/9 1938; Material kring Einar Hellners, se konvolut Hellners; Material kring Einar Hellners och Albert Hermanssons annonsering, se konvolut Hermansson och Hellners annonsering; (FU 1937; RA). (Förhållandena till A Hermansson förbättrades naturligtvis inte av den motion Hermansson förelade riksdagen 1939, se ovan), se O A Åkesson, *Dagboken*, 27/2 och 28/2 1939.

Albert Hermansson samarbetade sannolikt också med Gunnar Du Rietz – Du Rietz hade anknytning till försäkringsväsendet genom Skandia och utsågs 1936 till SFF:s Rubensonstipendiat, se O A Åkesson, *Dagboken*, bl a 8/2, 17/10 och 19/11 1938 och *NFT* 1936 s 482.

25. Harald Cramér, Utkast till försäkringstekniska lagbestämmelser rörande livförsäkring jämte motivering 10/11 1939, cit Motivering, s 7; O A Åkesson, PM rörande vissa av försäkringsutredningens uppgifter, 1/11 1939, (*Direktiv och personalfrågor*, BI, FU 1937, RA).

26. Diskussionsprotokoll 4/3 – 16/3 1937; Förteckning över önskemål angående material för försäkringsutredningen, (BI, FU 1937, RA); Elof Lindberg, Brev till O A Åkesson, 7/9 1938, (*Direktiv och personalfrågor*, BI, FU 1937, RA); O A Åkesson, *Dagboken*, 24/2 1939.

KAPITEL 4

1. SPP benämndes från 1917 Sveriges Privatanställdas Pensionskassa. Kassen sammanslogs 1929 med den 1925 bildade Pensionsanstalten Sverige och Löntagarnas Livförsäkringsbolag som bildats 1923. Det nya namnet blev Svenska Personal-Pensionskassan, numera Försäkringsbolaget SPP. SPP organiserades som en ömsesidig försäkringsförening och underställdes alltså lag om försäkringsrörelse, se *SOU* 1938:18, s 43f och *Svenska Personal-Pensionskassan 1917–1942* s 9ff. Cit se Överenskommelse mellan livförsäkringsbolag och SPP, *Aktstycken beträffande kollektiv tjänstepensionsförsäkring nr 1*, A 85202, SHAS. (Källangivelsen i fortsättningen i detta kapitel förkortad till *Aktstycken* följt av numrering.)

2. Björn Molin, *Tjänstepensionsfrågan*, 1965, s 7ff och 14ff. Molins beskrivande del -Del 1- är en historiskt deskriptiv framställning med "kronologisk redovisning av förslag och ståndpunkter, sådana de kommit till uttryck i utredningar, i remissutlåtanden, i riksdagstrycket och i partitrycket". (s 1) I den beskrivande delen redovisas huvudsakligen perioden från Åkesson 1, dvs från 1947 års pensionsutredning. Åkessons skrivelse från 1938 omnämns dock, men Molin tycks inte åberopa promemoriebilagan som utgjorde en preliminär undersökning beträffande genomförandet av en obligatorisk pensionsförsäkring för anställda (tjänstemän) och arbetare. Molin skriver: "Som ett alternativ (till premiererservsystemet) nämndes därför i skrivelsen utnyttjandet av ett fördelningssystem, vilket bedömdes som tekniskt och organisatoriskt genomförbart." (s 6) Vad som egentligen avsågs i Åkessons skrivelse var att inte endast fördelningssystemet var tekniskt och organisatoriskt genomförbart utan också en obligatorisk pensionsförsäkring för anställda och arbetare i sin helhet. (Om Åkessons promemorior m m från 1938, se nedan.) Följande kapitel kan således betraktas som ett komplement till Molin.

Om olika slag av tjänstepensionsanordningar, se också Folke Schmidt, *Allmänna och privata pensioner*, 1974. Schmidt beskriver fem pensionssystem – folkpension, allmän tilläggspension, statligt anställdas pensioner, privata tjänstepensioner och privata arbetarpensioner – laghistoriska utveckling i avseende på respektive pensionsystems målsättning, finansiering, säkerställande, skydd mot försämrat penningvärde och den enskildes rätt till

pension vid förtida avgång. Även Schmidt koncentrerar sig på perioden efter 1947 och åberopar sig i vissa delar på Molin, se s 34 not 1.

3. Redan under 1920-talet uppfattades frågan om en expansion av tjänstepensionsförsäkringen som betydelsefull. Man menade inom vissa försäkringskretsar att SPP:s verksamhet borde begränsas strängt till pensionsförsäkring så att "intet intrång på livförsäkringsbolagens rättmätiga verksamhetsfält kan anses föreligga". Paul Bergholm, "Kollektiv pensions- och kapitalförsäkring inom svensk livförsäkring", s 137, *7:de Nordiske Livsforsikringskongress 2, Oslo*, 1926. Jfr Sven Palme, "Kan en naturlig gräns uppdragas mellan den moderna statliga socialförsäkringen och privatförsäkringen?" *NFT* 1922, s 1ff.

4. Ivar Sjögren, PM rörande samtal mellan Direktör Sjögren och Direktör Blomquist den 1/9 1937 angående kollektiv pensionsförsäkring, (269:8, *SHAS*); se också O A Åkesson, *Dagboken*, 27/9 och 25/11 1937.

Om förhandlingar med SPP, se Arbetsöversikt rörande förhandlingarna under år 1938 mellan livbolagen och SPP angående ny överenskommelse; Alt. "Vattentäta" skott; Förslag till nya grunder och ändringar i föreningsordningen, SPP-frågan 1938, (*Filip Lundbergs papper, Vol III, SHAN*).

5. O A Åkesson, Skrivelse till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Handelsdepartementet 8/10 1938. Skrivelsen tillkommen på försäkringsutredningens vägnar, (*FU* 1937, *RA*).

6. O A Åkesson, PM rörande vissa synpunkter avseende en obligatorisk pensionsförsäkring för anställda och arbetare, bilaga till skrivelse enligt not 5, den 7 oktober 1938. *FU* 1937. Se även O A Åkesson, *Dagboken* 13/6, 14/6 1938 och 28/1 1939; Tage von Porat, PM i SPP-frågan, 23/12 1938; Ragnar Blomquist, Handanteckningar, april 1938, (*A Lindencronas arkiv, mapp SPP, SHAN*).

7. Klas Böök, Aktuella utvecklingstendenser på den svenska kapitalmarknaden, 8/2 1939, s 38, (*FU* 1937, *RA*); se också O A Åkesson, PM nr 15, rörande vissa spörsmål sammanhängande med kapitalplaceringsfrågan, (*Filip Lundbergs papper, FU* 1937, *Vol I, SHAN*).

8. Åkessons alternativ hämtade ur PM rörande vissa synpunkter avseende en obligatorisk pensionsförsäkring för anställda och arbetare 7/10 1938 samt skrivelse till handelsministern 8/10 1938, se not 5 och 6.

9. *SOU* 1938:18, den s k Harteliuskommittén, berörde frågan om lag om frivillig pensionering av i enskild tjänst anställda och koncentrerade utredningen på att pensionering borde grundas på s k pensionsutfästelse. Kommittén fastslog principen om att pension skulle betraktas som uppskjuten lön och inte som varande en prestation av övervägande benefik natur. Vidare fastslog kommittén principen om pensionens oantastbarhet. Kommittén berörde dock inte finans- eller kapitalplaceringsfrågor och resulterade inte i något regerings förslag.

Om Åkessons kontakter med departementen i tjänstepensionsfrågan, se *Dagboken* 28/1, 4/2, 6/2, 11/2, 18/2, 20/2, 23/3, 4/5, 13/5, 20/5, 2/6, 3/6, 6/6, 8/6 och 14/6 1939.

10. Se not 4; se också Beträffande SPP och PM angående uppläggningsen av Thules kollektiva pensionsförsäkring, (*Ragnar Blomquists handlingar, A Lindencronas arkiv, SHAN*). I överenskommelsen från 1929 mellan SPP och livförsäkringsbolagen hade bestämts att livförsäkringsbolagen skulle vara representerade i såväl SPP:s styrelse som i den s k överstyrelsen (motsvarande ungefär bolagsstämma). År 1937 föreslog överstyrelseledamöterna Wilhelm Klingberg, Adolf Larsson och Elis Sandberg, att denna representation helt skulle upphöra. Förslaget – som visserligen inte fann gehör i SPP:s styrelse – vittnar dock om att det fanns krafter inom SPP som helst såg att brytningen med de privata försäkringsbolagen blev total. Thules planer på utträde skall också ses i detta sammanhang, se *SLF Stp* 8/6 1938 § 5 Bil. D.

11. Cit Carl-Otto Segerdahl, Några synpunkter rörande kollektiv tjänstepensionsförsäkring, *Liv-Thules Stp* 18/3 1938 § 3. Se också styrelseprotokoll 1/11 1938 § 8 där Thule beslutade att ytterligare utreda frågan.

12. Tage von Porat, PM angående kollektiv pensionsförsäkring av den 6 oktober 1942, Fortsättning av PM av den 20 april 1942, *Aktstycken nr 4*, se också Tage von Porat, Tidsschema för Thules frånträdande av överenskommelsen med SPP 25/1 1943, *Aktstycken nr 10*. von Porat refererar också samtal mellan Ragnar Blomquist, Ivar Sjögren, Nils Josef Ekwall och Filip Lundberg från maj 1942. Sjögren och Ekwall oroade sig för det olämpliga i att ett livförsäkringsbolag började driva kollektiv pensionsförsäkring. En brytning med SPP kunde resultera i ett nytt SPP. Kanske kunde SPP tänkas bilda ett nytt Löntagarnas livförsäkringsbolag, som enligt Ekwall skulle kunna driva en livförsäkringsverksamhet med lägre premier och i så fall konkurrera med övriga bolag.

Filip Lundberg angav förutsättningarna för ett nytt SPP: en sanering av förhållandena inom den egna verksamheten var nödvändig, särskilt noterades nyttan av bolagssammanslagningar, försäkringsbolagen borde inte uppta olika branscher i sin verksamhet och ett nytt SPP måste vara samhälleligt inriktat med program innehållande någon nyhet som motiverade dess tillkomst. Dessa synpunkter nedtecknades också av Ivar Sjögren, se Ivar Sjögren, PM angående sammanträde hos direktör Askelöf 6/5 1942, (82:6, SHAS) (Askelöf, Teodor, Svenska Försäkringsbolags Riksförbund ersatte Knut Ewerlöf som 1941 blev konsultativt statsråd.)

13. Cit Ragnar Blomquist, Samtal med dir Åkesson torsdagen den 11 mars 1943 angående Thules begäran om koncession för kollektiv pensionsförsäkring, *Aktstycken nr 36*. Samtalet är också utförligt refererat i O Åkesson, *Dagboken*, 11/3 1943.

Thules mera formella motivering till koncessionsansökan, se Thules motivering till ansökan om grunder för kollektiv tjänstepensionsförsäkring av den 31/3 1943, bilaga till *Aktstycken*.

14. Cit Ragnar Blomquist, Minnesanteckningar från sammanträde på Svenska arbetsgivareföreningens lokal fredagen den 1 och lördagen den 2 oktober 1943, *Aktstycken nr 59*, Diverse PM. R Blomquist höll inledningsanförandet.

15. Yngve Lundén, Synkronisering av ackvisitionen för individuell och kollektiv försäkring, 13/10 1943, *Aktstycken nr 59*, Diverse PM.

16. Tage von Porat, PM angående kollektiv pensionsförsäkring av den 6 oktober 1942, *Aktstycken nr 4*.

17. Försäkringsinspektionens yttrande till Konungen över Thules ansökan om kollektiv tjänstepensionsförsäkring, 9/4 1943, (*Försäkringsinspektionens arkiv, RA*).

18. Försäkringsinspektionen, utdrag av protokoll 19/3 och 8/4 1942. Den 22/12 1943 anfördes i protokollet: "Det ligger enligt vår mening i koncessionssystemets natur, att den koncessionerande myndigheten äger befogenhet att företaga jämväl en viss lämplighetsprövning inom de gränser, som i lagen helt allmänt uppdragits för uppnående av tillsynsverksamhetens syfte." (*Försäkringsinspektionens arkiv, RA*). Se också O Åkesson, *Dagboken*, 7/4, 10/4 och 11/4 1942. Åtminstone statsråden Herman Eriksson, Thorwald Bergquist och Knut Ewerlöf tycks ha varit av den uppfattningen att Kungl. Maj:t icke hade möjlighet att vidtaga annan prövning än den mera formella, se *Dagboken* 15/4, referat av statsrådsberedning. I samband med Liv-Götas och Valands koncessioner noterade Åkesson, att det utan tvekan kunde sägas att behovet av livförsäkringsbolag var fyllt. "Ur allmän synpunkt är det uppenbarligen önskvärt, att samhällets krafter koncentreras på nödvändiga uppgifter och att slöseri genom onödigt dubbelarbete såvitt möjligt förebygges." Ur kostnadssynpunkt, menade Åkesson, var det av vikt att det fanns underlag för den enskilde fältmannens anskaffningsarbete. Startande av nya livförsäkringsbolag kunde inte leda till annat än ökade

kostnader. En sådan utveckling var olycklig, då i stället samarbete och koncentration var att förordas.

Av formella skäl avstyrkte alltså inspektionen inte ansökningarna, se *Försäkringsinspektionens skrivelser* den 19/3 1942 (cit) och 8/4 1942 i anledning av Liv-Götas och Valands ansökningar.

19. O A Åkesson, *Dagboken*, 11/3 1943. Sammanträdet med R Blomquist också refererat i *Aktstycken nr 36*.

20. O A Åkesson, *Dagboken*, 26/5 1943. Samtalet finns också återgivet av R Blomquist i *Aktstycken nr 28*.

Om kompletterande uppgifter m m, se Rörande Thules ansökan om koncession å kollektiv tjänstepensionsförsäkring, Del 1, bilaga till *Aktstycken*.

21. O A Åkesson, *Dagboken*, 18/5 1943. Tidigare under året lär Filip Lundberg också ha uttalat: "Skulle något avtal mellan övriga livbolag och SPP icke komma till stånd, kan man vänta sig att ett och annat bolag omedelbart också lämnar in koncessionsansökan och att detta kommer att ske innan Thules ansökan blivit behandlad i Inspektionen. Skulle koncessionsansökningar inkomma från flera bolag kommer detta att ge Åkesson ett stöd i hans strävanden att motarbeta ansökningarnas beviljande." PM från samtal med Filip Lundberg den 6 februari 1943, *Aktstycken nr 19*. Nu – i slutet av maj 1943 – hade Åkesson givit vissa livförsäkringsbolag sanktion för att inkomma med ansökningar. Det reella intresset från bolagens sida var minimalt; ansökningarna måste ses som skenmanövrer i syfte att stoppa Thule. Jfr Svenska Livförsäkringsbolags Förenings skrivelse den 28/10 1943 i samband med Dacos m fl yttranden i koncessionsfrågan.

Den 26/5 påpekade Åkesson för R Blomquist att Skandia, Svenska Liv, Allmänna Liv-Oden, Svea och Skåne förväntades begära koncession för tjänstepensionsförsäkring. Blomquist replikerade att "Svea för närvarande torde ha full sysselsättning med andra uppgifter och Skåne likaså". Blomquist fortsatte med att betvivla "huruvida den mycket försiktige Ekwall verkligen skulle gå from sounds to things". R Blomquists samtal med Åkesson, *Aktstycken nr 28*. Samtalet finns också återgivet i *Dagboken*, men i något kortare version.

22. Dacos skrivelse till Konungen av den 11/9 1943, *Aktstycken*, bilaga. Daco (De anställdas centralorganisation) sammanslogs 1944 med TCO (Tjänstemännens centralorganisation; offentligt anställda) till TCO (Tjänstemännens centralorganisation).

23. Dacos skrivelser till Per Albin Hansson, Gösta Bagge, Axel Pehrsson-Bramstorp och Gustaf Andersson i Rasjön 3/5 1944, *Aktstycken nr 58*.

24. Samtal den 8 oktober 1943 vid direktör Ulmgrens middag, *Aktstycken nr 59*; se också O A Åkesson, "Grundläggande frågor på tjänstepensionsförsäkringens område", *NFT* 1944, s 191ff.

25. Försäkringsinspektionens skrivelse av den 22/12 1943 med yttrande över Thules ansökan om koncession å grunder för kollektiv tjänstepensionsförsäkring (*Försäkringsinspektionens arkiv*, RA).

26. *SOU* 1946:26 s 10 f, direktiven.

27. *SOU* 1946:26 s 44 f, cit s 45.

28. Tjänstemannaorganisationerna samt arbetsgivarna hade av tradition en bred förankring i SPP. Filip Lundberg var redan under 1930-talet klar över sin uppfattning beträffande den kollektiva tjänstepensioneringen: "Erkännandet av den frivilliga pensionsförsäkringens och övriga frivilliga åtgärders svaghet då det gäller att hos anställningshavare av olika slag skapa en känsla av trygghet, leder tanken över på, att pensionsförsäkring i utomordentligt hög grad bör göras till föremål för det allmännas omvårdnad." Filip Lundberg, *Svenska Försäkringsföreningens föreningsprotokoll* 16/11 1936, Bilaga C.

29. *SOU* 1950:33 s 11, direktiven.

1. O A Åkesson, *Dagboken*, 2/1 1942; se också kap 3, avsnitt 4.

2. Se kap 4; se också O A Åkesson, *Dagboken*, 4/12, 11/12, 12/12, 15/12, 17/12, 18/12, 22/12, 29/12 1941, 5/3, 2/10, 8/10, 20/10, 27/10, 29/10 och 16/11 1942.

I samband med frågor kring nyetableringar var O A Åkessons inställning typisk. Länsförsäkringsbolagen ville börja driva skogsbrandförsäkring och flera länsbolag ansåg att bolagsordningarna för brandförsäkring berättigade dem att även driva skogsbrandförsäkring. Åkesson intog inte utan vidare den ståndpunkten. Hans inställning i övrigt kommer klart till uttryck i dagboken. Från länsbolagens sida framhölls att det fanns ett klart försäkringsbehov i fråga om skogsbrandförsäkring. Åkesson noterade: "På min fråga huruvida verkligen försäkringsbehov i fråga om skogsbrandförsäkring kunde anses föreligga som inte tillgodosågs av de existerande bolagen svarade Arne Åmell" (Västerbottens läns brandstodsbolag) "utan tvekan ja. Jag erinrade då om att den övervägande massan av enskilda skogar redan voro brandförsäkrade, att försök som tidigare gjorts från lokala försäkringsbolags sida eller från länens organisationer att lösa denna försäkring hade slagit slint, att den numera slagit fullständigt igenom tack vare riksbolagens verksamhet. Om nu denna försäkring skulle upptagas av lokala bolag komme väl detta att innebära huvudsakligen, att försäkringar överflyttades från riksbolagen till lokala bolagen. Det blev icke fråga om någon produktiv verksamhet, varigenom försäkringsskydd skapades för objekt som icke voro försäkrade utan endast fråga om överflyttning eller i huvudsak fråga om överflyttning." I konferensen om skogsbrandförsäkringen deltog, förutom Åkesson, byråchefen i inspektionen Håkan Prawitz, Gotthard Bylund, Allmänna Brandförsäkringsverket, Herman Wold, Landsbygdens Återförsäkrings AB och Arne Åmell, Västerbottens läns brandstodsbolag, se *Dagboken* 18/12 1941.

3. Cit O A Åkesson, *Dagboken* 2/1 1942.

4. Ibid 7/4 1942.

5. Ibid 10/4 1942.

6. Ibid 15/4 1942; Jfr konferenser med departementet rörande försäkringsutredningens återupptagande, 15/4 1942, (*FU* 1942:7, *RA*); se vidare *Dagboken*, 12/5, 13/5 och 15/5 samt Tage von Porat, PM angående kollektiv pensionsförsäkring av den 6 oktober 1942 s 2, (*Aktstycken nr 4*, A 85202, *SHAS*).

7. Konferenser med departementet . . . 17/6, 11/8, 1/9, 2/9, 9/9, 15/9, 27/10, 3/11 och 20/11 1942, (*FU* 1942:7, *RA*); jfr O A Åkesson, *Dagboken*, 19/6, 1/9, 2/9, 9/9 och 15/9 1942.

8. Cit O A Åkesson, *Dagboken*, 1/12 1942; Se vidare *Dagboken*, 27/10 och 20/11 1942. Ett intressant inlägg i fråga om valet av sakkunniga gjordes i försäkringstidningen *Gjallarhornet*; tidningen företrädde främst tariffbolagen och försäkringsaktiebolagen. Särskilt kritisk var *Gjallarhornet* mot ordförandeposten: Det var en inom försäkringsväsendet allmänt förfäktad synpunkt att det vore "principiellt riktigare om Försäkringsinspektionens chef stode utanför denna och liknande utredningar". Tidningen fortsatte: "Inspektionen kunde då med större tyngd yttra sig om förslagen. Vid liknande utredningar brukar ju vanligen ett justitieråd eller annan hög utomstående ämbetsman anförtros ordförandeposten. I förevarande fall skulle en sådan med synnerligen kompetens funnits inom räckhåll. Man anser med andra ord inom försäkringsvärlden, att överdirektören, som med rätta åtnjuter en utomordenligt respekt, skulle kunna göra en ännu större insats genom att som inspektionens chef i remissbehandlingen deltaga i bedömningen av kommittéförslaget. Man beklagar, att regeringen bundit hans handlingsfrihet genom att utse honom till ordförande i utredningskommittén." *Gjallarhornet* 1942 s 455. (Den ämbetsman som *Gjallarhornet* tänkte på var troligen justitierådet Arthur Lindhagen som var ordförande i Livförsäkrings-

bolagens skuljenämnd i Pastaendet om att regeringen skulle ha bundit inspektionens handlingstid och med Åkessons ordförandepost i utredningen är märkligt. Det torde snarare vara så att Gjallarhornet uppfattade Åkessons närvaro i utredningen som besvärande; kanhanda uppfattade man hans inflytande allt för starkt. Det var ju faktiskt som ordförande i utredningen han kunde agera ganska fritt.

9. Direktiv och förordnande, (FU 1942:7, RA).

10. Brev till Olof Appeltofft 19 2 1943 från Försäkringsfunktionärernas Förbund, (FU 1942:7, RA).

11. Direktiven, (FU 1942:7, RA). En första promemoria överlämnades till Knut Ewerlöf redan 8 5 1942, se PM rörande aktuella frågor vid ett återupptagande av Försäkringsutredningen 7 5 1942, (147:4 SHAN); promemorian är sannolikt författad av O Åkesson.

12. Cit O Åkesson, *Dagboken*, 14 1 1942; se vidare Försäkringsinspektionens skrivelse till SFR den 10 dec 1941 och SFR:s skrivelse till Försäkringsinspektionen den 13 1 1942 (SFR au 12 1 1942 § 1, Bil A); se också *Dagboken*, 27 1 1942 där Åkesson redovisar sitt samtal med Ragnar Blomquist, Thule, i frågan. Ytterligare en fråga av vikt inom livförsäkringsrörelsen var den s k vinstfrågan. Sedan slutet av 1930-talet hade livförsäkringsbolagen, med smärre avvikelser, överenskommit att inte tilldela vare sig vinst eller premieåterbäring till de försäkrade. Vid flertal tillfällen hade allmänheten gjort framställningar om att vinsttilldelningen till de försäkrade borde återupptas. Även om bolagen överenskom om att återuppta premieåterbäring och vinsttilldelning på basis av 1942 års bokslut kvarstod dock flera frågor kring fördelningen av eventuellt överskott inom livförsäkringsrörelsen. Om vinstöverenskommelsen m m, se *Svenska Livförsäkringsbolags Förening 1931-1943*, s 207-215. Frågorna kom också sedermera att behandlas inom 1942 års försäkringsutredning.

13. *SOU 1946:33* s 2f och Korta anteckningar från överläggning den 10 10 1944 om koncessionsfrågan, (Filip Lundbergs papper, Vol II, SHAN).

14. O Åkesson, Frågor som Försäkringsutredningen har att behandla, 28 2 1944, (FU 1942:7, RA).

15. Jfr Jan Hellner, *Försäkringsrätt*, kap 2.2. och 2.3.

16. Cit *SOU 1946:34* s 36.

17. O Appeltofft, Förberedande p.m. angående villkoren för bildande av försäkringsbolag 26/1 1943, cit s 4 och 21, (Filip Lundbergs papper Vol II SHAN).

18. O Appeltofft, Utkast till disposition. Koncessionsfrågan. 28 9 1944 s 1ff, (Filip Lundbergs papper, Vol II, SHAN); jfr Filip Lundberg, PM koncessionsfrågan, 22 5 1943, (FU 1942:20, RA). Den som visade viss tveksamhet inför hårdare koncessionsvillkor var Karl Eriksson. Folket Samarbete. I samband med diskussionen om tidsbestämd koncession inom skadeförsäkring påpekade han: "Om man har att välja mellan å ena sidan stränga och detaljerade reglerande bestämmelser i fråga om rörelsens utövande och å andra sidan en begränsad koncessionstid, efter vars slut myndigheterna kunna företaga ny prövning, så föredrog han det senare alternativet. Möjligheten att starta nya bolag måste noga besvaras, om icke hela näringen snart skall slukas av staten." Cit Korta anteckningar . . . s 3; även Bertil af Jochnick, Trygg, visade inledningsvis viss tveksamhet till de nya, strängare idéerna om koncession.

19. O Appeltofft, Utkast till disposition. Koncessionsfrågan. 28/9 1944 s 2.

20. Korta anteckningar . . . s 6 och 74, 4 och 166 §§.

21. *SOU 1946:34* s 13 f.

22. Ibid.

23. Ibid s 15.

24. Ibid s 14.

25. O A Åkesson, "Försäkringsutredningens betänkande" *NFT* 1946, s 258ff, cit s 280.
26. *SOU 1946:33* s 107, 263§; *SOU 1946:34* s 330f, 263§.
27. Utredarna hade tydligen själva brottats med en liknande formell tolkning, se Stenografiskt referat av diskussionsinlägg vid försäkringsutredningens konferens med aktuarierna i de svenska bolagen den 21 februari 1944, s 55, (*Filip Lundbergs papper, Vol II, SHAN*).
28. Harald Cramér, Utkast till försäkringstekniska lagbestämmelser rörande livförsäkring jämte motivering, 10/11 1939, cit s 2 och 7, (*FU 1942:6, RA*).
29. *Ibid* s 8f, cit s 9.
30. Sigfrid Skarstedt, *Lagen om försäkringsrörelse m m*, s 190f.
31. Cit Filip Lundberg, Promemoria (utan titel) från 19/1 1944, Försäkringsutredningen, (*Filip Lundbergs papper, Vol II, SHAN*). Kompletterande och liknande synpunkter finns hos Filip Lundberg i följande promemorior: PM Tillgodoseendet i grunderna av kravet på trygghet och skälighet, 26/2 1943; PM Vinsttekniken 12/4 1943; Synpunkter på livförsäkringstekniken m m, troligen från maj 1943; PM Koncessionsfrågan, 22/5 1943; PM Omkostnadsplanen i livförsäkring, 26/6 1944; PM omkostnadsplanen, 3/10 1944. (Filip Lundbergs promemorior, *FU 1942:20, RA*). Jfr också Filip Lundberg, "Omkostnadsfrågan i nuvarande tidsläge", diskussionsinlägg i Svenska Aktuarieföreningen, *Gjallarhornet* 1942, s 95ff. Lundberg inledde föredraget med: "Härskande dyrtid och ännu mera dess progressiva tendens utgör ett överhängande hot för livbolagens omkostnadsplan. Lönekostnaderna hava i jämförelse med år 1939 stigit med en sjättedel, vartill kommer en proportionellt sett ännu starkare stegring av kostnaderna för alla slags förbrukningsartiklar. Porto, frakt, resekostnader m m gå vidare i höjden. I andra hand måste, om dyrtiden dröjer kvar, nya utomordentligt betungande utgifter komma i form av pensioneringskostnader . . . Om man passivt avvaktade händelsernas gång, skulle måhända redan innevarande år omkostnadsplanen komma att sprängas i flera livförsäkringsbolag."
32. Karl-Gustav Hagstroem, Stenografiskt referat . . . 21 februari 1944, s 4, se not 27 ovan. Aktuarie Carl-Otto Segerdahl, Liv-Thule, ville inte orda mycket om den nya principen: "Att sitta och gå igenom en nytillkommen tanke som ingen vet vad den är, tjänar inte mycket till." *Ibid* s 6.
33. Ivar Sjögren. Uttalande enligt Korta anteckningar från överläggning den 10/10 1944 om koncessionsfrågan, s 4f, (*Filip Lundbergs papper, Vol II, SHAN*).
34. O A Åkesson, Anteckningar till Lundbergs PM Omkostnadsplanen den 3/10 1944, (Filip Lundbergs promemorior, *FU 1942:20, RA*).
35. *SOU 1946:34* s 16f, 33ff, 63ff, 330f; *SOU 1946:33* §263 s 107.
36. *SOU 1946:34* cit s 34.
37. *Ibid* cit s 40.
38. "Behandlingen av premiefrågan i Folkförsäkringsbolagens Samarbetskommitté, som-maren 1938." Skrivelsen inlämnad till inspektionen av Filip Lundberg; "Protokoll hållet vid sammanträde med folkförsäkringsbolagens samarbetskommitté den 10 juni 1938 och den 13 juni 1938." Närvarande var Filip Lundberg och Petrus Mattsson, De Förenade och Eir, Bertil af Jochnick, Arnold Ihrfors och Erik Stridsberg, Trygg, Karl Eriksson och Ingvar Laurin, Folket, Verner Fredriksson och Karl Gustav Hagstroem, Framtiden. 1938 års grunder. Liten. (*O A Åkessons handlingar, Vol 12, RA*).
39. I den traditionella redovisningen av 1942 års försäkringsutredning betecknas skälighets-principen som en soliditetsprincipen kompletterande princip. Med utgångspunkt i utredningens motiv – vid sidan av kravet på soliditet står kravet på skälighet och principerna bör jämsides med varandra klart uttryckas i lagtexten – är detta förklarligt. Jfr t ex O Appeltoft, *Den nya lagen om försäkringsrörelse*, s 349f. Det finns däremot en passus i utredningens motiv som klart pekar på en tolkning av skälighetsprincipen som komple-

ment till behovsprincipen. I inledningen till avsnittet Vissa frågor beträffande livförsäkringsbolag anför: "I fråga om livförsäkringsbolag bör behovsprincipen nära anknytas till den av utredningen i annat sammanhang förordade skälighetsprincipen." Samarbets- och effektivitetstanken uttrycks klart t ex i fråga om försäljning av försäkring inom glesbygdsområden. "Rationellare" än att varje livbolag skaffade sig en särskild fältorganisation för ändamålet "torde vara, att samarbete kommer till stånd mellan bolag, som redan äro i besittning av en dylik organisation, och andra bolag, eller också att bolagen gemensamt åstadkomma en lämplig fältorganisation, som omspanner även de glesbebyggda områdena." *SOU 1946:34* s 16.

40. Se Karl Englund, *Försäkring och fusioner*, s 125 f.

41. Om folkförsäkring, se t ex *SOU 1946:34* s 107ff.

KAPITEL 6

1. Avskrift av handskrift från O A Åkesson till Iwar Sjögren den 3/10 1944; Brevkort till O A Åkesson från Iwar Sjögren daterat av Åkesson 2/11 1944, O A Åkessons brev S-Ö. Handskrivet tacktal, troligen från 1952, (*O A Åkessons enskilda samling*).

2. Se kapitel 1, not 23.

3. Pär Ulmgren, Anförande vid Riksförbundets (SFR) årsmöte 15/12 1944 (*151:14 SHAS*).

4. Promemoria om Propagandan mot försäkringsväsendets förstatligande, utan förf. från 20/2 1945; Avskrift av tal sannolikt hållet av Ragnar Götherström, Svenska Brandskydds-föreningen, (*A 8501, Reg A1, SHAS*).

5. Knut Ewerlöf, Tal vid Svenska Försäkringsbolags Riksförbunds årsmöte 1945, (*Knut Ewerlöfs enskilda samling*).

6. Karl J Höjer, *Den svenska socialpolitiken*, kap 1; Per Gunnar Edebalk, *Arbetslöshetsförsäkringsdebatten*, s 111 ff.

7. Johan Leffler, "Ett och annat ur och om den väntade olycksfallsersättningslagen", *FFT* 1901 s 123. Jfr Sven Palme, "Kan en naturlig gräns uppdragas mellan den moderna statliga socialförsäkringen och privatförsäkringen? Vad kan och bör privatförsäkringen göra för att skydda sitt rättmätiga arbetsfält?" *NFT* 1922, s 1ff, cit s 9–10. S Palme noterade att socialförsäkringsidén var storartad och en av tidens största sociala tankar. Socialförsäkringens funktion, menade han, var att onödiggöra fattigvården, en funktion som ingalunda var till ogagn för den privata försäkringsrörelsen. "Det är ett känt faktum, att en verklig sund socialförsäkring bereder marken för privatförsäkringen och gör tillgängliga för ett försäkringsbolags erbjudanden individer, som eljest ej skulle tänkt på försäkring." aa s 7. Hotet från den allmänna försäkringen uppfattades samtidigt som ett hot från staten själv. Karl Herlitz – i SFF:s jubileumsskrift 1925 – noterade att försäkringsbolagen särskilt stod i skottlinjen när staten ville lägga sin döda hand kvävande det ekonomiska livet. Bolagen måste därför fylla sin plikt i samhället så, att "icke vank eller brist" får rum. Det gällde att – kanske i särskilt hög utsträckning för SFF – att "motarbeta varje otillbörlig förskjutning av gränsen mellan enskild och offentlig försäkringsverksamhet" i de privata bolagens, försäkringstagarnas och "statens eget välförstådda intresse". *Svenska Försäkringsföreningen 1879–1925*, s 268; jfr aa s 84, där Herlitz skriver: "Den privata försäkringsverksamheten ifrågasätter ej längre att få vara ensam på försäkringsområdet, utan söker finna en hållbar gräns mellan sitt eget och socialförsäkringens arbetsfält."

Redan vid sekelskiftet förekom en diskussion i termer av försäkringspolitik, naturligt nog i samband med den framväxande tillsynslagstiftningen. Försäkringspolitik var den politik som nu riktades på det enskilda försäkringsväsendet. De viktigare stridsfrågorna rörde

- den ekonomiska rättsordningen "om en mera privat-ekonomisk eller mera samhällelig organisation af folkhushållningen, om mera obetingadt erkännande eller större inskränkning af den fria ekonomiska konkurrensens system". Adolf Wagner i utdrag, *FFT 1901*, s. 12.
8. Bertil Nyströmer, Administrationskostnadernas nedbringande genom förenkling och effektivisering av kontorsorganisationen, *SFR au 17/3 1943*, Bil E.
9. Cit Pär Ulmgren, PM *SFR au Bil V 3/7 1943*; en liknande promemoria i *SFR au Bil C 8/10 1943*. Diskussionerna i riksförbundet hade dittills förts 16/1, 12/5, 3/7, 4/10, 8/10 1943.
10. *SFR au 12/11 1943* §1. Efterkrigsfrågan inom riskförbundet under 1944, se *SFR au 29/4, 3/6, 19/8 Bil A-F, 26/10 Bil A, 10/11, 28/11, 28/12 Bil A*.
11. PM över sammanträden den 31/3 och 14/4 1944 (*147:4, SHAS*). Närvarande var Ragnar Blomquist, Thule, Thorild Dahlgren och Emil Rydbeck, Skåne, Arvid Hellberg och Martin Sandorf, Svea, Filip Lundberg, De Förenade, Iwar Sjögren och Pär Ulmgren, Skandia. Dessförinnan hade möten – förutom i SFR:s regi – hållits åtminstone 15/1, 1/2 och 8/3 1944.
12. PM rörande möjligheterna till samarbete mellan försäkringsbolag, utan förf. 6/3 1944, (*84:5, SHAS*).
13. Ibid cit s 4.
14. Ibid; R Blomquists PM angående gemensamt utredningsorgan för det enskilda försäkringsväsendet 27/3 1944; PM från sammanträde mellan Blomquist, Hellberg, Lundberg, Rydbeck, Sandorf, Ulmgren och Sjögren på Försäkringsföreningens lokal den 8/3 1944, vid protokollet: Iwar Sjögren, som skrev promemorian den 9/3 1944; PM av Pär Ulmgren den 17/3 1944, (*84:5, SHAS*); se också angående gemensamt utredningsorgan för det enskilda försäkringsväsendet, 23/3 1944, Bilaga till *Liv-Thules Stp 24/3 1944* §16.
15. Utredningsspörsmål, april 1944; Förslag till Arbetsplan för utredning i socialiseringsfrågan 11/4 1944; promemorian sannolikt sammanställd av Teodor Askelöf; Cit från Förslag till Arbetsplan för utredning om socialiseringsfrågan, (*147:4, SHAS*).
16. Cit Filip Lundberg, PM avseende en blivande rationaliseringskommittés arbetsuppgifter och sammansättning, 4/1 1945, (*96:1, SHAS*); se också Förslag till arbetsprogram för en kommitté med uppgift att rationalisera livförsäkringsväsendet, 28/12 1944, utan förf, (*96:1, SHAS*); *SFR au 26/10 1944* §1; Sven Nerell, Valand, brev till Pär Ulmgren den 12/10 1944 och Nerells PM, (*Pär Ulmgrens korrespondens, SHAS*); *SFR au 26/10 1944 Bil A*.
17. Cit Pär Ulmgren, brev till Arvid Hellberg, Svea, 1/7 1944, (*Pär Ulmgrens korrespondens, SHAS*).
18. Pär Ulmgren, brev till Emil Rydbeck, Skåne, 7/9 1944, (*Pär Ulmgrens korrespondens, SHAS*).
19. Cit Pär Ulmgren, brev 12/10 1944 till Ragnar Blomquist, Thule, Arvid Hellberg, Svea, Emil Rydbeck, Skåne, Torsten Hammarstrand, Vegete, Mac Hall, Fylgia, Olof Nordgren, Hansa, Gunnar Holmgren, Iris och Svenska Brandtarifföreningen samt Lars Bennich, Fenix Heimdall. Om premiekriget och konkurrenssituationen, se bl a Gunnar Holmgrens brev till Pär Ulmgren 26/10 1944 och Holmgrens brev till Ulmgren 20/7 1944, (*Pär Ulmgrens korrespondens, SHAS*).
- Om argument för premiesänkning som led i bolagens kamp mot socialiseringsplanerna eller ökat statsmaktsingripande, se Gunnar Holmgrens brev till Pär Ulmgren, ovan, och Otto Bucht, Samarbetes grundande och första verksamhetsår s 19 där det skrivs: "Vi är övertygade om att de betydande besparingar, som här kommer allmänheten till godo skall visa sig som ett kraftigt argument mot statlig inblandning i försäkringsverksamheten." Premienedsättningen gällde Folksams Slag i Sak, februari 1946, (*Folksams arkiv, Vol Sekretariatet, socialiseringssträvanden m m*).

20. Mac Hall, PM beträffande förslaget till sammanslagning av vissa tarifföreningar, 22/8 1944, (*Pär Ulmgrens korrespondens, SHAS*).
21. SFA 1946 s 75.
22. Från slutet av 1930-talet till mitten av 1940-talet intar rationaliseringsfrågorna en stor plats i den svenska försäkringsrörelsens verksamhet. Det bolag som drev rationaliseringsfrågorna särskilt hårt var Thule med Ragnar Blomquist i spetsen, se härom Handlingar i rationaliseringsfrågor, (*Ragnar Blomquists handlingar, Alvar Lindencronas arkiv, SHAN*); Karl Englund, *Försäkring och fusioner*, s 154f. En sammanställning av diverse utredningar i SFR:s regi, se *SFR Stp 15/12 Bil B SFRs förvaltningsberättelse 27/11 1945 och 5/12 1944*. Jfr Hans De Geer, *Rationaliseringsrörelsen i Sverige, Effektivitetssidéer och socialt ansvar under mellankrigstiden*.
23. En sammanställning av kritiken i massmedia, se *SFR au 15/11 1944 §5, Bil Utredning S nr 1; Rdprot AK 1944:19 s 18 ff*. Per Albin Hansson avslutade sitt inlägg med udden riktad mot Hermansson: "Jag tror, att skall man uppträda som den ädle vårdaren av heliga ting, skall man också vårda sitt språk och omdöme." Detta torde ha uppfattats som en allvarlig not till en partikollega.
24. *SFR Stp 26/9 1944 §6 Bil G*.
25. Ljungqvistska kommitténs, den s k propagandakommittén, protokoll 2/6, 27/6 och 1/8 1944 (protokollen är delvis handskrivna och ofullständiga), (*Ljungqvistska kommitténs handlingar, SFR*).
26. Sven Anders Söderpalm, *Direktörsklubben*, s 115.
27. Om presskontakter o dyl: *SFR au 28/11 1944 §1 och Bil A, 3/6 1944 §1, 20/9 1944 §1, 19/8 1944 §1, 25/4 1945 §4*.
Om budgetfrågor: *SFR au 3/6 1944 §7 Bil C, 29/3 1945 §1 Bil A, SFR Stp 4/4 1945 §1, 23/2 1946 §5 och 16/4 1946 §6*.
Om kontakter med politiker och politiska möten: *SFR au 20/9 1944 §1, 23/2 1945 §1, 3/3 §1, 22/3 §§1,2 och 3, 11/5 §1, 25/4 §§5 och 6*.
Om Gallupundersökning: *SFR au 11/5 1945 §1, 30/5 §6 Bil C, 23/2 1946 §15 Bil J*.
Om riksdagsmäns representation i försäkringsbolagens styrelser, se SFA 1945 s 177ff.
28. *SFR au 20/9 1944 §1* se också Bil A-E.
29. *SFR au 16/2 1945 §1, SFR Stp 22/3 1945 §2*.
30. *SFR au 17/3 1945 §2, 3/10 §2 Bil B, 3/11 §3 Bil A*; Cit Knut Ewerlöf, skrivelse å reklamkommitténs vägnar till SFR:s styrelse, se *SFR au 3/11 1945, Bil A*.
31. *SFR Stp 27/11 1945 §7, SFR au 23/11 §8*.
32. Se t ex R Blomquists brev till Iwar Sjögren, *Skandias Stp 1/6 1944 §2 Bil A och B*; R Blomquists brev till Gustaf Söderlund, SAF, 6/7 1945 i anledning av diskussioner kring önskade fusioner. (*R Blomquists handlingar, Alvar Lindencronas arkiv, SHAN*); samarbetsdiskussioner med Skattebetalarnas Förening, se *SFR au 26/8 1946 § 2 Bil A och 8/10 §6 Bil D*; om planerad näringslivskonferens, se *SFR au 30/12 §2* och om samarbete med Näringslivets Fond, se *SFR au 10/1 1946 §3 Bil A*. Om Iwar Sjögren, Näringslivets Fond och F.U.I.F., se *Direktörsklubbens protokoll nr 87 6/12 1944 och nr 88 8/2 1945, RA*; om Direktörsklubben och F.U.I.F., se kap 7 not 70.
33. *SFR au 19/9 1945 §11 Bil K*.
34. Filip Lundberg, PM avseende en blivande rationaliseringskommittés arbetsuppgifter och sammansättning, 4/1 1945; jfr Iwar Sjögrens PM i samma fråga från 9/1 1945: "Viktigast förefaller det mig att vara, att vi komma fram till ett resultat, som kan bli direkt vägledande för bolagens fortsatta arbete, så att så många som möjligt av de anmärkningar, som kunna riktas mot vår nuvarande organisation, kunna bli undanröjda. En statlig kommittéutredning torde vi icke undgå, men innan den tillsättes, har vårt vetande säkerligen

betydligt utvecklats genom detta kommittéarbete. Detta är icke det minst viktiga. Denna rationaliseringskommitté skulle rent av kunna fortsätta att arbeta vidare för att stödja dem, som bli utsedda att företräda bolagen i en framtida statlig kommitté", (96:1, SHAS), se också *R-kommitténs protokoll* med bilagor, 14, 28/12 1944 och 9/1 1945. *R-kommitténs protokoll* finns i *Handlingar rörande livbolagens rationaliseringskommitté* 3/11 1944 – 13/3 1947, SFR/SLE.

35. Lambert-Meuller, skrivelse den 8/1 1945 till Den förberedande rationaliseringskommittén, *R-kommitténs protokoll* 9/1 1945 §3.

36. *R-kommitténs protokoll* 27/1 1945 §8.

37. *R-kommitténs protokoll* 3/10 1945 §3.

38. *R-kommitténs protokoll* 13/2 1947 §5 Bil 2.

39. *R-kommitténs protokoll* 13/2 1947 §4 Bil 1.

40. Se bl a Civilriskkommitténs betänkande, s 12ff, (84:3, SHAS).

41. Se bl a PM 8/3 och 17/3 1944, (84:5, SHAS).

42. Om Slag i Saken, se Seved Apelqvist, *Treklang – arbete, människor, händelser*, s 116ff samt not 19 ovan.

43. Gustaf Stedt, "Vad kan och bör göras för rationalisering av de s k bibranscher", *Den 11:te Nordiska Kongressen för olycksfallsförsäkring m fl branscher i Stockholm* den 12 och 13 juni 1939 s 358ff, cit s 361.

44. Om dessa promemorior, se (*Ragnar Blomquists handlingar, Kuvert 4:1, Alvar Lindencronas arkiv, SHAN*).

45. *SFR au* 28/12 1944 §2.

46. *SFR au* 4/2 1947 §8 Bil D, se tidigare *SFR au* 30/5 1945 § 2, 3/10 § 1 och 23/11 § 6.

47. SFRs remissvar till 1945 års försäkringsmotioner, *ILU* 1945:47, Bil F.

48. *Enskilt försäkringsväsen, hur det vuxit fram, hur det övervakas*, s 43f.

49. Försäkringsinspektionens skrivelse till Riksrevisionsverket 1977–10–24, *Dnr* 514/77.

50. Karl Eriksson, Förhållandet till tillsynsmyndigheten, 10/9 1935, (*Ingvar Laurins enskilda samling*).

51. Cit O A Åkesson, *Dagboken*, 8/6 1945. Ärendets gång enligt *Dagboken*, se 8/12, 9/12, 13/12 1944, 23/3, 28/3, 1/6, 2/6, 7/6 och 8/6 1945.

52. Robert Ljunglöf, brev till Alf Lindahl den 4/6 1945, (*Harald Nordensons enskilda samling*); se också *Thulekonsortiets Stp* 9/6 1945 (*SHAN*). Beskrivning av händelserna finns bl a i H Nordensons enskilda samling inkluderande promemorior i sakfrågan, skrivelser och brev.

53. Cit hämtat från Hanna Palme, brev till Harald Nordenson 5/6 1945, (*Hanna Palmes enskilda samling*).

54. O A Åkesson, *Dagboken*, 17/11 1944.

55. Försäkringsinspektionens remissvar, se *ILU* 1945:47, Bil A.

56. Marcus Wallenberg, brev till O A Åkesson, 15/6 1945; O A Åkesson, brev till M Wallenberg, 28/6 1945, (*O A Åkessons enskilda samling*).

57. Pär Ulmgren, tal till O A Åkesson, 3/10 1945, (152:9, SHAS).

KAPITEL 7

1. Se Leif Lewin, *Planhushållningsdebatten*, s 176ff, cit s 219; se också *Ideologi och strategi – svensk politik under 100 år*, kapitlen 5 och 6.

2. *Arbetarrörelsens efterkrigsprogram, De 27 punkterna med motivering*, s 22, 82 och 83. Märkas bör att revisionen av partiprogrammet vid partikongressen i maj 1944 även behand-

lade försäkringsfrågan. Enligt förslaget skrevs: "I all den omfattning det är nödvändigt för att förverkliga en sådan hushållning" (den planmässiga folkhushållningen)". . . överförs i samhällets ägo naturrikedomar, industriföretag, kreditanstalter, transportmedel och kommunikationsmedel." Per Emil Brusewitz ville i ordet kreditanstalter också inbegripa försäkringsbolag. Så var inte fallet. Därför förordade han att även försäkringsbolagen skulle föras över i samhällets ägo. Kongressen följde dock partistyrelsens förslag. (*Sveriges arbetarepartis 17:e kongress, protokoll* s 265 ff, AA).

3. *AK motion 1941:21*; Interpellation nr 1941:13, *Rdprot* AK 4:8 och 15:3.

4. *AK motion 1941:22*.

5. *ILU 1941:14*.

6. *Rdprot* AK 1941:15 s 11.

7. Ingvar Laurin, Försäkringsväsendets ställning inför offentligheten, Nordiska Kooperativa Försäkringskonferensen, Stockholm 1935, (*Folksams arkiv, Vol sekretariatet*).

8. Den beslutade försäkringsutredningen, Vissa upplysningar och klarlägganden, s 14 och 15 (*Folksams arkiv*); se också kap 6 not 23.

9. Anförande av finansminister Wigforss vid möte den 9/11 1944 anordnat av FFF (Försäkringsfunktionärernas Förbund), stenografiskt referat (*R Blomquists handlingar, Alvar Lindencronas arkiv, SHAN*).

10. Följande promemorior och handanteckningar i saken finns i *R Blomquists handlingar, Alvar Lindencronas arkiv, SHAN*: Samtal den 22/12 1944 med chefredaktören Severin, AT, direktör Lundén och organisationschefen af Geijerstam rörande ackquisitionen inom stor försäkring, kanslihuset den 22/11 1944 kl 10 f m; Samtal med statsrådet Wigforss och undertecknad Odhnoff om svensk folkförsäkring den 14 och 18 december 1944, jfr *Framtiden, minnesskrift*, s 198; R Blomquist, brev till direktörerna Viktor Magnusson, Sandvikens Jernverks AB, R Dencker, AB Ätvidabergs Industrier och docent Sune Carlsson, Handelshögskolan, Stockholm, den 29/9 1945; Anteckningar från sammanträde med statsrådet Myrdal den 31/10 1945; Memorandum över diskussionen i Thulehuset onsdagen den 31 oktober 1945 (närvarande vid denna diskussion var förutom Gunnar Myrdal och Richard Sterner direktörerna Viktor Magnusson, Ragnar Berg, Firma Ragnar Berg, Göran Holmquist, Nordiska Kompaniet, Sten Widell, Elektrolux, samt R Blomquist, Yngve Lundén, Henrik Falkman, Carl Otto Segerdahl – samtliga tillhörande Thule. Om Richard Sterners inställning, se K Eriksson, Folket-Samarbetes skrivelse till KF:s Kooperativa Förbundets förvaltningsråd och styrelse, den 21 juni 1945 (*Folksams arkiv, Vol Aktuarieavd II*).

11. *Arbetarrörelsens efterkrigsprogram*, cit s 7, se även s 83.

12. Knut Ewerlöf, Tal vid SFR:s årsmöte 1945, (*K Ewerlöfs enskilda samling*).

Om oron och hotet från kommunisterna, se Sven Andersson, *På Per Albins tid*, s 205 och 240ff; Torsten Nilsson, *Människor och händelser i Norden*, s 77ff; Tage Erlander, *1940 – 1949*, s 204ff; Ernst Wigforss, *Minnen III 1932 – 1949*, s 272ff; se också *Socialdemokratiska riksdagsgruppens protokoll* 14/11 1944 § 2; *Socialdemokratiska partistyrelsens protokoll* 1/11 1942 § 21, 11/4 1943 § 22, 12/11 1943 § 30, 23/4 1944 § 27, (AA).

13. *FK motion 1945:97* och *AK motion 1945:419*.

14. SFR, Yttrande över motioner vid 1945 års riksdag rörande försäkringsväsendet, *ILU 1945:47*, Bil F.

15. *ILU 1945:47*, Bil C.

16. Den beslutade försäkringsutredningen, cit s 29; om mötet med socialdemokrater och fackföreningsledare, se aa s 20. Jämför också K Erikssons tal till Folket-Samarbetes stämma den 1/6 1945 (*Folksams arkiv, Vol sekretariatet, FU 1945 m m*).

17. *ILU 1945:47*, Bil A.

18. Ibid Bil B.
19. O A Åkesson, *Dagboken*, 25/1 och 29/1 1945.
20. Prop 1945:375, Rdskrivelse 1945:576.
21. *ILU* 1945:47.
22. Den beslutade försäkringsutredningen, s 4.
23. Ibid s 14.
24. *Rdprot* 1945:32, s 120f (AK).
25. *Rdprot* 1945:32, s 152 (AK), nr 30 s 121, 122 och 137f (FK).
26. *Rdprot* 1945:30, s 121 (FK).
27. *Rdprot* 1945:32, s 111 (AK).
28. *Rdprot* 1945:32, s 118 (AK).
29. *Rdprot* 1945:32, s 127 (AK).
30. Den beslutade försäkringsutredningen, s 16.
31. Ibid s 14.
32. *Rdprot* 1945:32, s 101ff (AK).
33. *Rdprot* 1945:30, s 143ff (FK).
34. *Rdprot* 1945:30, s 125ff (FK).
35. *Rdprot* 1945:32, s 146ff (FK).
36. Om socialpolitik och socialförsäkring, se t ex *AK-motion 1944:7* om allmän pensionering för i företag anställda; den s k socialvårdskommitténs förslag SOU 1944:15 samt *Arbetarrörelsens efterkrigsprogram* s 118ff; se också Tage Erlander, *1940 – 1949*, s 138ff; Ernst Wigforss, *Minnen III 1932 – 1949*, s 296ff.
37. Om socialdemokratins syn på statens roll i den sociala omgestaltningen, se Leif Lewin *Planhushållningsdebatten* s 263ff.
 Ett ytterligare indicium för att förstatligandekravet kunde vara ett taktiskt krav står att finna i Gunnar Myrdals *Hur styrs landet* där han skriver: "Wigforss var den drivande kraften i riksdagen för strävandena våren 1945 att bli av med samlingsregeringen. Han styrde partikamrater i riksdagen att lägga fram motioner, som skulle misshaga partierna till höger och, om de antoges av oss som ju hade majoriteten, kunde skapa svårigheter att hålla ihop samlingsregeringen." s 211; jfr Torsten Nilsson, *Utanför protokollet*, s 288–289; se också *socialdemokratiska riksdagsgruppens protokoll* 5/6 1945 § 1 och *partistyrelsens protokoll* 15/11 1944 § 32 och 18/6 1945 § 15 (AA).
38. Seved Apelqvist, brev till K Eriksson den 2 februari 1946 (*Vol sekretariatet, Folksam arkiv*).
39. *Gjallarhornet* 1946 s 58.
40. *Svenska Livförsäkringsbolags Direktörsförening 1906–1931*, s 80ff. Om det begynnande intresset för kollektiv livförsäkring, se t ex Protokoll fört vid Nordiska Folkförsäkringskonferensen i Stockholm den 16–17 september 1946, föredrag av Karl Esscher, s 22ff (sten-cil).
41. *Svenska Livförsäkringsbolags Förening 1943–1956*, s 99ff; cit se Anteckningar från sammanträde hos Försäkringsinspektionen den 16 augusti 1946 angående gruppförsäkring, motsvarande protokoll från den 7 mars och 5 december 1947 (*O A Åkessons handlingar vol 12, RA*); se också *Framtiden, minnesskrift*, s 196ff; om gruppförsäkring i O A Åkesson, *Dagboken*, se 1/4, 13/5 och 26/10 1948.
42. PM rörande visst spörsmål i samband med sökt koncession för lång sjukförsäkring den 20 september 1951; se vidare Personförsäkring, lång (*O A Åkessons handlingar vol 12, RA*) samt *Svenska Livförsäkringsbolags Förening 1943–1956* s 267f och Petrus Mattsson, *Sjukförsäkringen i Sverige – historik, teknik och utvecklingslinjer*, s 65ff; om sjukförsäk-

- ringsfrågan i O A Åkesson, *Dagboken*, se 26/10 1948, 4/3, 11/3, 15/3, 17/3, 6/4, 7/4, 22/4, 20/10, 21/10 1949, 16/10 och 17/10 1950.
43. *Svenska Livförsäkringsbolags Förening 1956–1972*, s 518.
44. Sven Palme, "Kan en naturlig gräns uppdragas . . ." *NFT* 1922 s 7.
45. Alvar Lindencrona, "Näringslivets public relations," föredrag vid Svenska Reklamförbundets studiekurs, 19 november 1948; "Samhället och försäkringsväsendet", *Industria* 1949 nr 9, s 11f.
46. Harald Nordenson, Öppet brev, *Gjallarhornet*, 1949 s 506; se också *Gjallarhornet* 1949 s 455; samt Karl Englund, *Försäkring och Fusioner*, s 172f. Alvar Lindencrona, brev till Seved Apelqvist den 11 januari 1952 (*Alvar Lindencronas arkiv, SHAN*). Se också PM angående förhållandena i samband med min (Harald Nordenson) avgång från Liv-Thule nedtecknad på begäran av Fru Hanna Palme för medlemmar av familjen Palme, (*Tage von Porats handlingar, SHAS*).
47. Se också Nils Elvander, *Intresseorganisationerna* s 278.
48. *Prop* 1945:375.
49. *SOU* 1946:34 s 353.
50. *Prop* 1948:50.
51. *SOU* 1949:25 och 1949:26.
52. *Prop* 1950:220.
53. *Rdprot* 1948 nr 20:50f (FK), nr 20:101 (AK).
54. Knut Ewerlöf, handantecknat tal 1955, (*Knut Ewerlöfs enskilda samling*).
55. Se Olof Petersson, *Metaforernas makt*, s 110.
56. Olof Petersson a a.
57. O Appeltofft, *Den nya lagen om försäkringsrörelse*, s 9.
58. *Svenska Försäkringsföreningen 1875–1925* s 40ff, cit s 48; se också *FFT* 1885, supplement s 74.
59. Se kap 6 not 7.
60. Se Jan Hellner, *Försäkringsrätt* s 43f.
61. Cit se Skandias och Skånska Brandförsäkringsinrättningens m fl yttranden avseende förslag till författningar angående försäkringsväsendets ordnande, *FFT* 1885, supplement, s 33, 70 och 72.
62. Jan Hellner aa s 45; Olof Appeltofft, Birgitta Hahn, *Kommentar till försäkringsrörelselagen* s 98f och 291f.
63. Nils Elvander, *Intresseorganisationerna*, s 236, 237 och 307.
64. Se James Q Wilson, *The Politics of Regulation*. En sannolikt riktig synpunkt framförs av B Guy Peters i *American Public Policy*, som menar att "the captured theory" har större bärkraft där tillsynen avser endast en bransch och att det allmännas bästa har lättare att komma till uttryck när tillsynen avser flera branscher.
65. Jfr Roger Henning, *Företagen i politiken*; Van Schendelen, R J Jackson (ed), *The Politicisation of Business in Western Europe*.
66. Jfr Olof Petersson, *Metaforernas makt*, s 124.
67. Leif Lewin, *Planhushållningsdebatten*, s 213ff.
68. Hans De Geer, *Rationaliseringsrörelsen i Sverige*, s 241, 247, 292, 356 och 403 not 35 kap 14.
69. Se Sven Anders Söderpalm, *Direktörsklubben*.
70. F.U.I.F. Sammanfattning av arbetsprogram 9/7 1937, *Direktörsklubben Vol 3, dossier 5*; *Direktörsklubben, protokoll* nr 79 § 6 1943, (RA); Gustaf Söderlund, promemoria till SFR den 18 dec 1945, *SFR Stp Bil. A* 10/1 1946.

Källor och litteratur

Otryckt material

Arbetarrörelsens arkiv, Stockholm

Albert Hermanssons handlingar

Sveriges socialdemokratiska arbetarepartis kongressprotokoll

Socialdemokratiska partistyrelsens protokoll

Socialdemokratiska riksdagsgruppens protokoll

Riksarkivet, Stockholm

1937 års försäkringsutredning

1942 års försäkringsutredning

Direktörsklubbens handlingar

Föreningen för undersöknings- och upplysningsverksamhet om industriella förhållanden; F.U.I.F.s handlingar

Försäkringsinspektionens arkiv

Olof André Åkessons handlingar

Stockholms stadsarkiv, Stockholm

Städernas Allmänna Brandstodsbolags styrelseprotokoll

Folksams arkiv, Stockholm

Volym Sekretariatet, Samarbete m m

Volym Sekretariatet, socialiseringssträvanden m m

Volym Sekretariatet, FU 1945 m m

Volym Aktuarieavd II

Skandias historiska arkiv (koncernarkivet), Norrköping

Ragnar Blomquists handlingar, se Alvar Lindencronas arkiv

Alvar Lindencronas arkiv

Filip Lundbergs papper

Liv-Thules styrelseprotokoll

Skånes styrelseprotokoll

Sveas styrelseprotokoll
Svenska Brandtarifföreningens protokoll
Thules arkiv, kartong 92
Thulekonsortiets styrelseprotokoll

Skandias historiska arkiv, Stockholm

Tage von Porats handlingar
Iwar Sjögrens korrespondens
Pär Ulmgrens korrespondens
Skandias styrelseprotokoll
Mapp/kartong nr: A 85202, Aktstycken beträffande kollektiv tjänstepensionsförsäkring, A 8501/Reg A1, 59:14, 82:6, 84:2, 84:3, 84:5, 88:1, 96:1, 107:2, 147:4, 149:8, 150:4, 151:6, 151:14, 152:9, 269:8, 270:5 samt Kombinerade försäkringar, C Hesses förslag år 1936.

Svenska Försäkringsbolags Riksförbund, Stockholm

Centralkommitténs handlingar
Handlingar rörande livbolagens rationaliseringskommitté 3/11 1944–13/3 1947
Konkurrenskommitténs handlingar
Ljungqvistska kommitténs handlingar
Monopolkommitténs handlingar
Svenska Försäkringsbolags Centralorganisations handlingar
Svenska Försäkringsbolags Riksförbunds styrelseprotokoll och arbetsutskottets protokoll
Svenska Livförsäkringsbolags Direktörsförenings styrelseprotokoll
Svenska Livförsäkringsbolags Förenings styrelseprotokoll

Svenska Försäkringsföreningen, Stockholm

Svenska Försäkringsföreningens styrelse- och föreningsprotokoll
Svenska Försäkringsföreningens Upplyningsbyrås styrelseprotokoll

I enskilt förvar

Karl Erikssons enskilda samling
Knut Ewerlöfs enskilda samling
Ingvar Laurins enskilda samling
Gunnar Ljungqvists enskilda samling
Harald Nordensons enskilda samling
Hanna Palmes enskilda samling
Olof André Åkessons enskilda samling

Tryckt material

- Andersson, Sven *På Per Albins tid*, Stockholm 1980.
- Apelqvist, Seved *Treklång – arbete, människor, händelser*, Stockholm 1974.
- *Kanske med andra ögon*, Stockholm 1951.
- Appeltofft, Olof *Den nya lagen om försäkringsrörelse*, Stockholm 1950.
- Appeltofft, Olof och Hahn, Birgitta *Kommentar till försäkringsrörelselagen*, Stockholm 1983.
- Arbetarrörelsens efterkrigsprogram, *De 27 punkterna med motivering*, Stockholm 1944.
- Back, Pär-Erik, *Sammanslutningarnas roll i politiken 1870–1910*, Lund 1967.
- Bergander, Bengt *Försäkringsväsendet i Sverige 1814–1914*, Lund 1967.
- Bergholm, Pål "Kollektiv pensions- och kapitalförsäkring", *7:de Nordiske Livsförsäkringskongress 2, Oslo*, 1926.
- Björk, Ragnar *Den historiska argumenteringen. Konstruktion, narration och kollligation – förklaringsresonemang hos Nils Ahnlund och Erik Lönnroth*, Uppsala 1983.
- Blomberg, Nils *Framsteg, Folksams uppkomst och utveckling*, Stockholm 1964.
- Bohman, Harald "Låter sig de legala kraven på soliditet och skälighet kvantifieras?" *NFT*, 1980.
- De Geer, Hans *Rationaliseringsrörelsen i Sverige, Effektivitetssidéer och socialt ansvar under mellankrigstiden*, Stockholm 1978.
- Den nionde nordiska livförsäkringskongressen 1935.*
- *I Avhandlingar*, Stockholm 1935.
- *II Förhandlingar*, Stockholm 1935.
- Edebalk, Per Gunnar *Arbetslöshetsförsäkringsdebatten*, Lund 1975.
- Elvander, Nils *Svensk skattepolitik 1945–1970, En studie i partiets och organisationers funktioner*, Stockholm 1972.
- *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*, andra rev. upplagan, Lund 1969.
- Englund, Karl (f 1938) *Försäkring och fusioner*, Stockholm 1982.
- Englund, Karl (1878–1960) "Lagstiftning om tillsyn över försäkringsväsendet", *SFF:s publikationsserie nr 3*, Lund 1921.
- Enskilt försäkringsväsen, hur det vuxit fram, hur det övervakas*, Stockholm 1954.
- Eriksson, Tage "Det enskilda försäkringsväsendets struktur och omfattning", *NFT*, 1981.
- Erlander, Tage *1940–1949*, Stockholm 1973.
- Framtiden, Livförsäkringsaktiebolag, De Förenade-Framtiden-Victoria. Minneskrift*, Stockholm 1972.
- Gabrielsson, Edmund "Den svenska försäkringsinspektionens uppgifter och verksamhet", *NFT*, 1987.
- Gjallarhornet. Nordisk försäkringstidning*
- Grenholm, Åke Filip Lundberg, *Förgrundsman i svensk livförsäkring*, Stockholm 1969.
- Gustavsson, Sverker Rec av B Holmström, "Koreakriget i svensk debatt," *StvT*, 1973.

- Hadenius, Axel "Att belägga motiv"; i Axel Hadenius, Roger Henning, Barry Holmström, *Tre studier i politiskt beslutsfattande*, Uppsala 1984.
- Hadenius, Stig "Partiers beslutsprocess och tjänstepensionsfrågan", *StvT* 1965.
- Hahn, Birgitta och Appeltofft, Olof *Kommentar till försäkringsrörelselagen*, Stockholm 1983.
- Hallendorf, Carl *Svenska Brandtarifföreningen 1873–1923*, Stockholm 1923.
- Hellner, Jan *Försäkringsrätt*, Stockholm 1965.
- Henning, Roger *Företagen i politiken. Om selektiv politik och industrins kontakter med staten*, Stockholm 1977.
- Herlitz, Karl *Svenska Försäkringsföreningen, 1875–1925*, Stockholm 1925.
- Holmgren, Gunnar "Tarifföreningen som centralorganisation", *Svenska Brandtarifföreningen, Några ord med anledning av dess 70-åriga tillvaro den 28 november 1943*, Stockholm 1943.
- Höjer, Karl J *Den svenska socialpolitiken* 9:e uppl., Stockholm 1969.
- Jackson, R J, Van Schendelen, MPCM (ed) *The Politicisation of Business in Western Europe*, New York 1987.
- Jernberg, Knud *Försäkringmannens gärning gör tillvaron tryggare; Försäkringsbolagens marknadschefer 70 år*, Stockholm 1987.
- Jüring, Rolf (red) *Folksam, en berättelse om ett folkrörelseföretags roll i utvecklingen från ofärd till välfärd*, häfte utg. Folksam 1978.
- Jägerskiöld, Stig *Allmosa eller socialförsäkring, En socialrättslig skiss*, Uppsala 1977.
- Kimball, Spencer L "The Purpose of Insurance Regulation: A preliminary Inquiry in the Theory of Insurance Law", *Minnesota Law Review*, 1961.
- Leffler, Johan "Ett och annat ur och om den väntade olycksfallsersättningslagen", *FFT*, 1901.
- Lewin, Leif *Planhushållningsdebatten*, Stockholm 1967.
- *Ideologi och strategi – svensk politik under 100 år*, Stockholm 1984.
- Lindencrona, Alvar "Näringslivets public relations", *Industria* 1949.
- Ljungqvist, Gunnar "Den kombinerade försäkringen, dess för- och nackdelar", *NFT*, 1946.
- Lundberg, Filip "Det privata försäkringsväsendet och det ekonomiska samhällets rationalisering", *NFT*, 1932.
- "Reflexioner kring förhandlingarna vid den nionde nordiska livsäkringskongressen i Stockholm år 1935", *NFT*, 1936.
- *Bidrag till svensk livförsäkrings idéhistoria*, stencil, SFF:s bibliotek.
- Mattsson, Petrus *Sjukförsäkringen i Sverige – historik, teknik och utvecklingslinjer*, Stockholm 1977.
- Molin, Björn *Tjänstepensionsfrågan, En studie i svensk partipolitik*, Göteborg 1965.
- Myrdal, Gunnar *Hur styrs landet*, Stockholm 1982.
- Nilsson, Torsten *Människor och händelser i Norden*, Stockholm 1977.
- *Utanför protokollet*, Stockholm 1986.
- Oredsson, Malte "Tillsynen över försäkringsväsendet i Sverige", *NFT*, 1978.

- Palme, Sven "Kan en naturlig gräns uppdragas mellan den moderna statliga socialförsäkringen och privatförsäkringen? Vad kan och bör privatförsäkringen göra för att skydda sitt rättmätiga arbetsfält?" *NFT*, 1922.
- "Några karakteristiska drag för livförsäkringens utveckling i Sverige under tiden efter sekelskiftet," *SFF:s publikationsserie nr 3*, Stockholm 1921.
- Peters, Guy P. *American Public Policy; Process and Performance*, New York 1982.
- Petersson, Olof *Metaforernas makt*, Stockholm 1987.
- Protokoll fört vid Nordiska Folkförsäkringskonferensen i Stockholm 1946* (stencil SFF:s bibliotek).
- Riksdagstryck*
- Schmidt, Folke *Allmänna och privata pensioner*, Stockholm 1974.
- Skarstedt, Sigfrid *Lagen om försäkringsrörelse*, Stockholm 1918.
- Statens offentliga utredningar* (SOU).
- Stedt, Gustaf "Vad kan och bör göras för rationalisering av de s k bibranscher-na", *Den 11:te Nordiska kongressen för olycksfallsförsäkring m fl branscher i Stockholm den 12 och 13 juni 1939*.
- Svensk Försäkrings Årsbok* (SFÅ).
- Svenska Livförsäkringsbolags Direktörsförening 1906–1931*, Stockholm 1931.
- Svenska Livförsäkringsbolags Förening 1931–1943*, Stockholm, 1944.
- Svenska Livförsäkringsbolags Förening 1943–1956*, Stockholm 1956.
- Svenska Livförsäkringsbolags Förening 1956–1972*, Stockholm 1973.
- Svenska Personal-Pensionskassan 1917–1942*, Stockholm 1942.
- von Sydow, Björn *Kan vi lita på politikerna*, Stockholm 1978.
- Söderberg, Tom *Försäkringshistoria i Sverige intill Karl Johanstiden*, Stockholm 1935.
- Söderpalm, Sven Anders *Arbetsgivarna och saltsjöbadspolitiken, En historisk studie i samarbetet på svensk arbetsmarknad*, Stockholm 1980.
- *Direktörsklubben, Storindustrin i svensk politik under 1930- och 40-talen*, Stockholm 1976.
- Thermaenius, Edvard *Lantmannapartiet, dess uppkomst, organisation och tidigare utveckling*, Uppsala 1928.
- Ulmgren, Pär "Konkurrensspörsmålet inom svensk skadeförsäkring", *NFT*, 1929.
- Van Schendelen, MPCM, Jackson, R J (ed) *The Politicisation of Business in Western Europe*, New York 1987.
- Wigforss, Ernst *Minnen III 1932–1949*, Stockholm 1954.
- Wilson, James Q (ed.) *The Politics of Regulation*, New York 1980.
- Åkesson, Olof André "Något om det svenska försäkringsväsendets ekonomi", *NFT*, 1934.
- "Grundläggande frågor på tjänstepensionsförsäkringens område", *NFT* 1944.
 - "Försäkringsutredningens betänkande", *NFT*, 1946.

Personregister

- Ahlberg, Ernst 90
Ahlkvist, Emil 189
Allard, Henry 158
Andersson (i Rasjön), Gustaf 87, 244n
Andersson, Sven 252n
Andrén, Erkki 231n
Apelqvist, Seved 138, 180, 185, 235n, 251n, 253n, 254n
Appeltofft, Olof 95, 101, 102, 186, 230n, 246n, 247n, 254n
Askelöf, Teodor 95, 98, 99, 228n, 243n, 249n.
- Back, Pär-Eric 228n
Bagge, Gösta 87, 131, 205, 244n
Beckman, Yngve 231n, 232n
Bendz, Erik 185
Bengtsson, Kurt 132
Bennich, Lars 249n
Berg, Ragnar 252n
Bergander, Bengt 229n
Berge, Per-Olof 138
Bergholm, Paul 234n, 242n
Bergquist, Thorvald 93, 243n
Björk, John 231n, 232n, 235n, 236n
Björk, Ragnar 228n
Blomberg, Nils 234n
Blomquist, Ragnar 66, 71, 81–83, 85, 102, 103, 124, 136, 145, 154, 231n, 232n, 235n, 236n, 242–244n, 246n, 249n–252n
Bohman, Harald 230n
Booberg, Folke 138
Brusewitz, Per-Emil 234n, 252n
Bucht, Otto 238n, 249n
Bylund, Gotthard 95, 228n, 245n
Böök, Klas 239n, 240n, 242n
- Carlsson, Fritz 240n
Carlsson, Sune 125, 252n
Cederblom, Einar 138
Clarstedt, Claes 95, 240n
Cramér, Harald 33, 73, 74, 92, 94, 95, 99, 107–111, 115, 124, 126, 130, 144, 161, 241n, 247n
- Dahlgren, Thorild 249n
De Geer, Hans 209, 250n, 254n
Dencker, R 252n
Domö, Fritiof 92, 131, 205
Du Rietz, Gunnar 241n
- Eckerberg, Enar 94
Edebalk, Per Gunnar 248n
Ekblom, Olof 90
Eklund, Rudolf 88
Ekman, C G 178
Ekman, Fritiof 24, 26, 143, 230n, 231n
Ekwall, Nils Josef 66, 85, 86, 94, 95, 99, 102, 124, 144, 161, 228n, 243n, 244n
Elvander, Nils 201, 202, 222, 234n, 254n
Enander, Tore 135
Engelbrektsson, Engelbrekt 179
Englund, Karl 229n
Englund, Karl (f 1938) 235 n, 248n, 250n, 254n
Ericsson, Helge 145
Eriksson, Herman 89, 92–95, 243n
Eriksson, Karl (K) 35, 38, 39, 43, 44, 66, 74, 94, 95, 99, 102, 115, 128, 130, 131, 142, 144, 152, 161, 164, 168, 169, 172, 179, 180, 228n, 230n–235n, 238n, 246n, 251n–253n

- Eriksson, Tage 228n
 Erlander, Tage 252n, 253n
 Esscher, Karl 253n
 Ewerlöf, Knut 50, 74, 85, 88,
 93–95, 121, 130–133, 157, 185, 190,
 191, 205, 228n, 236n, 237n, 243n,
 246n, 248n, 250n, 252n, 254n
 Falkman, Henrik 252n
 Fredriksson, Hjalmar 234n
 Fredriksson, Verner 247n
 Frick, Nils B 39, 132, 232n, 234n,
 236n
 Gabrielsson, Edmund 229n
 af Geijerstam, Karl 130, 155, 252n
 Gezelius, Birger 152
 Grenholm, Åke 235n
 Gustavsson, D E 232n
 Gustavsson, Sverker 13, 228n
 Götherström, Ragnar 248n
 Hadenius, Axel 228n
 Hadenius, Stig 12, 13, 228n
 Hagstroem, Karl-Gustav 111, 247n
 Hall, David 158
 Hall, Mac 128, 129, 138, 139, 231n,
 232n, 235n, 249n, 250n
 Hammarskiöld, Sven 73
 Hammarstrand, Torsten 92, 249n
 Hansson, Per Albin 15, 24, 26, 31,
 87, 130, 143, 148, 207, 230n, 244n,
 250n
 Hasselrot, Pär 84, 93
 Hellberg, Arvid 102, 128, 228n,
 235n, 249n
 Hellner, Jan 23, 228n, 229n, 230n,
 246n, 254n
 Hellners, Einar 74, 241n
 Hemberg, William 102
 Henning, Roger 254n
 Henriksson, Torsten 138, 170
 Herlitz, Karl 248n
 Hermansson, Albert 15, 29, 30–33,
 40–42, 44–49, 51, 54, 57, 58, 60,
 67–71, 73–75, 94, 95, 106, 108, 119,
 130, 132, 137, 143, 144, 149–152,
 157, 161, 166, 169, 171, 172, 178,
 186, 189, 191, 194, 205, 215, 232n,
 234n, 235n, 239n, 240n, 241n, 250n
 Hesse, Curt 139, 234n, 238n
 Hjalmarsson, Jarl 131, 205
 Holmberg, Nils 189
 Holmgren, Gunnar 139, 238n,
 249n
 Holmquist, Göran 252n
 Höjer, Karl J 248n
 Ihrfors, Arnold 247n
 Jackson, R J 254n
 Jernberg, Knud 232n
 af Jochnick, Adolf 88
 af Jochnick, Bertil 102, 236n, 246n,
 247n
 Johansson, Ivar 189
 Juhlin-Dannfelt, Carl 38, 39, 44,
 47, 50, 55–57, 66, 128, 228n, 231n,
 232n, 234n–238n
 Jüring, Rolf 234n
 Jägerskiöld, Stig 229n
 Kalderén, Gunnar 130, 234n, 236n
 Karlsson, Hjalmar 234n
 Kimball, Spencer L 21, 229n
 Kjellén, Bertil 90
 Klingberg, Wilhelm 242n
 Kock, Karin 187
 Kristensson, Filip 189
 Kugelberg, Bertil 90
 Lambert-Meuller, Fredrik 67, 71,
 116, 134, 135, 232n, 251n
 Lanteli, Gunnar 138
 Larsson, Adolf 242n
 Laurin, Ingvar 38, 247n, 251n,
 252n
 Laurin, P G 119, 141, 142
 Leffler, Johan 248n
 Lewander, Gunnar 138
 Lewin, Leif 11, 148, 149, 208, 228n,
 251n, 253, 254n
 Lindahl, Alf 145, 251n
 Lindberg, Elof 73–75, 92, 94, 155,
 241n
 Lindblom, E A 170

- Lindbohm, Einar 138
 Lindén, Lars 150–152
 Lindencrona, Alvar 184, 185, 242n,
 250n–252n, 254n
 Lindhagen, Arthur 25, 26, 245n
 Lindqvist, Axel 151, 152, 169, 176,
 178, 179
 Ljunglöf, Robert 81, 145, 251n
 Ljungqvist, Gunnar 38, 39,
 130–132, 170, 171, 185, 189–191,
 200, 205, 222, 230n, 232n,
 235n–238n, 250n
 Lowi, Theodore J 202, 223
 Lundberg, Filip 13, 14, 35, 36, 39,
 49, 66, 71, 74, 85, 86, 90, 94, 95, 99,
 102, 109–112, 115, 118, 124, 126,
 127, 133–138, 143, 144, 161, 193,
 199, 228n, 230n, 232n, 233n, 235n,
 236n, 240n, 242n–244n, 246n,
 247n, 249n, 250n
 Lundén, Yngve 132, 155, 236n,
 243n, 252n
 Lundstedt, Vilhelm 172–174
 Löfgren, Erik 234n
 Lövgren, Birger 234n
 Magnusson, Theodor 240n
 Magnusson, Viktor 252n
 Malmström, Hjalmar 234n
 Masreliez, Sten 138
 Mattsson, Petrus 247n, 253n
 Molin, Björn 13, 228n, 241n, 242n
 Murray, Henrik 231n, 232n
 Münther, Rudolf 34, 35, 233n
 Myrdal, Gunnar 155–157, 186,
 252n, 253n
 Möller, Gustav 81, 89
 Nerell, Sven 92, 93, 102, 235n,
 236n, 249n
 Nilsson, Bernhard 131
 Nilsson, Olof 240n
 Nilsson, Torsten 157, 252n, 253n
 Nordengren, Nils 47, 232n, 235n,
 238n
 Nordenson, Harald 131, 133, 145,
 184, 185, 205, 251n, 254n
 Nordgren, Olof 231n, 232n,
 234n–236n, 249n
 Norup, Sam 131
 Nylén, Einar 130
 Nyströmer, Bertil 123, 249n
 Odelstierna, Erik 231n, 232n
 Odhnoff, Waldemar 102, 132, 136,
 155, 252n
 Ohlin, Bertil 166, 167
 Olsson, Karl Johan 175–179, 189
 Oredsson, Malte 229n, 230n
 Palme, Gunnar 47
 Palme, Hanna 251n, 254n
 Palme, Nils 145
 Palme, Sven 10, 203, 228n, 236n,
 242n, 248n, 253n
 Pehrsson (i Bramstorp), Axel 87,
 131, 244n
 Peters, Guy B 254n
 Petersson, Olof 11, 192, 254n
 Phragmén, Edvard 22
 von Porat, Tage 88, 232n, 234n,
 236n, 242n, 243n, 245n, 254n
 Prawitz, Håkan 35, 233, 245n
 Rudling, Birger 94, 95, 240n
 Rydbeck, Emil 231n, 232n, 249n
 Samuelsson, Oskar 131
 Sandberg, Elis 242n
 Sandorf, Martin 249n
 Schmidt, Folke 241n
 Segerdahl, Carl Otto 81, 82, 132,
 138, 243n, 247n, 252n
 von Seth, T G 233n
 Severin, Frans 155, 252n
 Sjögren, Iwar 34, 66, 71, 85, 86, 94,
 95, 102, 111, 115, 119, 136, 182,
 232n, 233n, 237n, 242n, 243n,
 247n–250n
 Skarstedt, Sigfrid 247n
 Sköld, Per Edvin 72, 80, 90, 94,
 239n
 Stedt, Gustaf 138, 251n

- Stedt, Nils 232n
 Stenbeck, Einar 72
 Sterner, Rickard 148, 155, 156, 191, 252n
 Stigler, George 202, 223
 Strand, Axel 158
 Stridsberg, Erik 247n
 Sundén-Cullberg, Alrik 231n, 232n
 von Südow, Björn 228n
 Svensson, C 240n
 Söderberg, Tom 229n
 Söderlund, Gustaf 210, 250n, 254n
 Söderpalm, S A 228n, 250n, 254n

 Thapper, Fridolf 158
 Thermaenius, Edvard 12, 228n
 Tillman, Filip 240n
 Tjällgren, Leonard 131

 Uhlén, Axel 174, 175
 Ulmgren, Pär 27, 28, 30–32, 38, 47, 49, 51–56, 66, 72, 74, 88, 95, 119, 120, 123, 124, 127–129, 137, 147, 206, 228n, 230n–238n, 244n, 248n–251n

 Van Schendelen, MPCM 254n
 Vigelsbo, Sven 131, 171
 Viksten, Konrad 24, 207

 Wagner, Adolf 249n
 Wallenberg, Marcus 68
 Wallenberg, Marcus (jr) 146, 251
 Ward, Karl 158
 Wennberg, Sven 61, 239n
 Werner, Oscar 131, 171
 Westman, Karl-Allan 170, 171
 Westman, K G 81
 Widell, Sten 252n
 Wigforss, Ernst 89, 119, 148, 150, 151, 153–155, 184, 210, 212, 252n, 253n
 Wijkander, Theodor 232n
 Wilson, James Q 202, 203, 223, 254n

 Wistrand, Karl 131, 133, 205
 Witzell, Hugo 150–152
 Wold, Herman 245n
 Wollert, Ragnar 84, 93

 Ågren, John 231n, 232n
 Åhström, Erik 231n
 Åkerström, Oskar 179
 Åkesson, O A 11, 16, 24–28, 30–33, 40, 47–50, 54–58, 60–63, 66–68, 70–74, 76, 78–81, 83–90, 92–99, 101, 105, 106, 111–113, 115, 119, 120, 133, 142–147, 161, 166, 167, 182, 184, 191, 194, 198–200, 205, 207, 221, 222, 228n, 230n–232n, 234n–248n, 251n, 253n, 254n
 Åman, Valter 189, 191, 205
 Åmell, Arne 245n

 Österlöf, Axel 231n, 232n

Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala

Skrifter utgivna genom Axel Brusewitz

1. *Axel Brusewitz*, Studier över riksdagen och utrikespolitiken. I. Hemliga utskottet i 1809 års författning. 144 sid 1933.
2. *Axel Brusewitz*, Studier över riksdagen och utrikespolitiken. II. Nordiska utrikesnämnder i komparativ belysning. 266 sid 1933.
3. *Gunnar Heckscher*, Konung och statsråd i 1809 års författning. Regeringsmaktens inre gestaltning under det nya statsskickets första halvsekel. 484 sid 1933.
4. De nordiska ländernas statsråd. Studier över deras sociala sammansättning. Utarbetade inom Seminariet för statskunskap i Uppsala. 234 sid 1935.
5. *Sven Lindman*, Parlamentarismens införande i Finlands statsförfattning. 85 sid 1935.
6. *Elis Håstad*, Regeringssättet i den schweiziska demokratin. 735 sid 1936.
7. Studier över den svenska riksdagens sociala sammansättning. Utarbetade inom Seminariet för statskunskap i Uppsala. 233 sid 1936.
8. *Ragnar Simonsson*, Millerands presidentur. En studie över presidentmakt och parlamentarism i Frankrike. 319 sid 1938.
9. *Gunnar Heckscher*, Svensk konservatism före representationsreformen. I. Den historiska skolans genombrott i Sverige. 257 sid 1939.
10. *Arne Björnberg*, Parlamentarismens utveckling i Norge efter 1905. 400 sid 1939.
11. *Arne Wahlstrand*, 1905 års ministärkriser. 434 sid 1941.
12. Festskrift till professor skytteanus Axel Brusewitz. Utgiven till 60-årsdagen den 9 juni 1941 av vänner och lärjungar. 506 sid 1941.
13. *Axel Brusewitz*, Studier över riksdagen och utrikespolitiken. III. Utrikesfrågors behandling i den svenska riksdagen. 155 sid 1941.
14. *Sixten Björkblom*, Södermanlands läns landsting. Sammansättning, organisation och verksamhet. 467 sid 62 sid ill 1942.
15. *Edward Thermanius*, Adressdebatten i underhuset. En studie i parlamentarisk teknik och tradition. 236 sid 1942.
16. *Lennart Linnarsson*, Riksrådens licentiering. En studie i frihetstidens parlamentarism. 360 sid 1943.
17. *Gunnar Heckscher*, Svensk konservatism före representationsreformen. II. Doktrin och politik 1840–1865. 271 sid 1943.
18. *Torsten Petré*, Svenska regeringen och de norska frågorna 1884–1886. 132 sid 1944.

19. *Olle Nyman*, Krisuppgörelsen mellan socialdemokraterna och bondeförbundet 1933. 114 sid 1944.
20. Statsvetenskapliga studier. Till Statsvetenskapliga föreningens i Uppsala tjugofemårsdag 7 nov 1944. Av medlemmar. 701 sid 1944.
21. *Torsten Petré*, Ministären Themptander. 305 sid 1 sid ill 1945.
22. *Carl-Erik Höjer*, Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940. 373 sid 1946.
23. *Ragnar Edenman*, Socialdemokratiska riksdagsgruppen 1903–1920. En studie i den svenska riksdagens partiväsen. 298 sid 1 sid ill 1946.
24. *Arne Wählstrand*, Allmänna valmansförbundets tillkomst. 104 sid 1946.
25. *Gunnar Gerdner*, Det svenska regeringsproblemet 1917–1920. Från majoritetskoalition till minoritetsparlamentarism. 396 sid 10 sid ill 1946.
26. *Nils Andrén*, Den klassiska parlamentarismens genombrott i England. 361 sid 9 sid ill 1947.
27. *Olle Nyman*, Svensk parlamentarism 1932–1936. Från minoritetsparlamentarism till majoritetskoalition. 570 sid 14 sid ill 1947.
28. *Arne Wählstrand*, Regeringsskiftena 1900 och 1902. 238 sid 10 sid ill 1947.

Skrifter utgivna genom C.A. Hessler

30. *Gert Hornwall*, Regeringskris och riksdagspolitik 1840–1841. 465 sid 6 sid ill 1951.
31. *Eyvind Bratt*, Småstaterna i idéhistorien. En studie i äldre statsdoktriner. 231 sid 1951.
32. *Ragnar Andersson*, Svenska Dagbladet och det politiska livet 1897–1918. 460 sid 3 sid ill 1952.
33. *Arne Wählstrand*, Karlstadskonferensen 1905. Protokoll och aktstycken. 474 sid 4 sid ill 1953.
34. *Sten-Sture Landström*, Svenska ämbetsmäns sociala ursprung. 179 sid 1954.
35. *Gunnar Gerdner*, Parlamentarismens kris i Sverige vid 1920-talets början. 568 sid ill 1954.
36. *Carl Arvid Hessler*, Stat och religion i upplysningstidens Sverige. 242 sid 1956.
37. *Olle Nyman*, Högern och kungamakten 1911–1914. Ur borggårdskrisens förhistoria. 408 sid 1957.
38. *Elias Berg*, The historical thinking of Charles A. Beard. 83 sid 1957.
39. *Olle Gellerman*, Staten och jordbruket 1867–1918. 391 sid 1958.
40. *Olle Nyman*, Der westdeutsche Föderalismus. Studien zum Bonner Grundgesetz. 266 sid 1960.
41. *Mats Kihlberg* och *Donald Söderlind*, Två studier i svensk konservatism 1916–1922. 268 sid 1961.
42. *Nils Elvander*, Harald Hjärne och konservatismen. Konservativ idédebatt i Sverige 1865–1922. 530 sid 1961.
43. *Clarence Nilsson*, Sam Stadener som kyrkopolitiker. 392 sid 1964.
44. *Carl Arvid Hessler*, Statskyrkodebatten. 462 sid 1964.

45. *Olof Wennås*, Striden om latinväldet. Idéer och intressen i svensk skolpolitik under 1800-talet. 412 sid 1966.
46. *Leif Lewin*, Planhushållningsdebatten. 564 sid 1967.
47. *Artur Mägi*, Das Staatsleben Estlands während seiner Selbständigkeit. I. Das Regierungssystem. 327 sid 1967.
48. *Lars Rudebeck*, Party and People. A Study of Political Change in Tunisia. 275 sid 1967.
49. *Bo Jonsson*, Staten och malmfälten. En studie i svensk malmfältspolitik omkring sekelskiftet. 388 sid 1969.
50. Idéer och ideologier. Sex studier utgivna till Statsvetenskapliga föreningens i Uppsala femtioårsdag den 7 november 1969. 375 sid 1969.
51. *Terry Carlbom*, Högskolelokaliseringen i Sverige 1950–1965. En studie i politiskt inflytande. 309 sid 1970.
52. *Leif Lewin*, Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori. 260 sid 1970.
53. *Reidar Larsson*, Theories of Revolution. From Marx to the First Russian Revolution. 381 sid 1970.
54. *Sverker Gustavsson*, Debatten om forskningen och samhället. En studie i några teoretiska inlägg under 1900-talet. 359 sid 1971.
55. *Ragnar Simonsson*, Frankrikes författningar. 617 sid 1971.
56. *Leontios Ierodiakonou*, The Cyprus Question. 311 sid 1971.
57. *Evert Vedung*, Unionsdebatten 1905. En jämförelse mellan argumenteringen i Sverige och Norge. 475 sid 1971.
58. *Hans Sjöberg*, De Gaulles Europatankar. 148 sid 1972.
59. *Georg André*, Den unge Churchill. 100 sid 1972.
60. *Leif Lewin*, *Bo Jansson*, *Dag Sörbom*, The Swedish Electorate 1887–1968. 293 sid 1972.
61. *Barry Holmström*, Koreakriget i svensk debatt. 353 sid 1972.

Skrifter utgivna genom Leif Lewin

62. *Leif Lewin*, Statskunskapen, ideologierna och den politiska verkligheten. 28 sid 1972.
63. *Jan Åke Dellenbrant*, Reformists and Traditionalists. A Study of Soviet Discussions about Economic Reform, 1960–1965. 163 sid 1972.
64. *Peter Wallensteen*, Structure and War. On International Relations, 1920–1968. 269 sid 1973.
65. *Georg Landberg*, Hans Järta som landshövding i Kopparbergs län 1812–1822. 295 sid 1973.
66. *Bengt Bogårde*, Svenska folkhögskolans lärarförening och staten 1902–1970. En studie i organisationsinflytande. 187 sid 1974.
67. *Michael Ståhl*, Ethiopia. Political Contradictions in Agricultural Development. 186 sid 1974.
68. *Roger Henning*, Staten som företagare. En studie av Statsföretag AB:s mål, organisation och effektivitet. 183 sid 1974.

69. *Lars Nord*, Nonalignment and Socialism. Yugoslav Foreign Policy in Theory and Practice. 306 sid 1974.
70. *Karl-Göran Algotsson*, Från katekestvång till religionsfrihet. Debatten om religionsundervisningen i skolan under 1900-talet. 538 sid 1975.
71. *Onésimo Silveira*, Africa South of the Sahara: Party Systems and Ideologies of Socialism. 212 sid 1976.
72. *Carl-Johan Westholm*, Ratio och universalitet. John Stuart Mill och dagens demokratidebatt. 266 sid 1976.
73. *Leif Lewin*, Hur styrs facket? Om demokratin inom fackföreningsrörelsen. 245 sid 1977.
74. *Kodbok till fackföreningsundersökningen*. 128 sid 1977.
75. *Axel Hadenius*, Facklig organisationsutveckling. En studie av Landsorganisationen i Sverige. 214 sid 1976.
76. *Leif Lewin*, Åsiktsjournalistiken och den fackliga demokratin. 94 sid 1977.
77. *Michael Sahlin*, Neo-Authoritarianism and the Problem of Legitimacy. A General Study and a Nigerian Example. 240 sid 1977.
78. *Lars-Inge Ström*, Idrott och politik. Idrottsrörelsens politiska roll i Tredje riket, DDR och Förbundsrepubliken. 201 sid 1977.
79. *Gabriele Winai Ström*, Development and Dependence in Lesotho, the Enclave of South Africa. 192 sid 1978.
80. *Erik Åsard*, LO och löntagarfondsfrågan. En studie i facklig politik och strategi. 210 sid 1978.
81. *Maurice Georgi*, La Politique de l'URSS au Proche-Orient 1954-1964, "attitude et analyse". 178 sid 1978.
82. *Lars Ohlsson*, Lokal förvaltning i Sovjetunionen. Sovjeterna: Vision och verklighet. 328 sid 1979.
83. *Leif Lewin*, Det politiska spelet. 155 sid 1979.
84. *Olof Petersson*, Regeringsbildningen 1978. 177 sid 8 sid ill 1979.
85. *Evert Vedung*, Kärnkraften och regeringen Fälldins fall. 233 sid 8 sid ill 1979.
86. *Abu Baker El Obeid*, The Political Consequences of the Addis Ababa Agreement. 167 sid 1980.
87. *Roger Henning*, Partierna och Stålverk 80. En studie av industripolitiskt beslutsfattande. 183 sid 1980.
88. *Axel Hadenius*, Spelet om skatten. Rationalistisk analys av politiskt beslutsfattande. 301 sid 1981.
89. *Erik Amnå*, Planhushållning i den offentliga sektorn? Budgetdialogen mellan regering och förvaltning under efterkrigstiden. 235 sid 1981.
90. *Olof Petersson*, Väljarna och världspolitik. 133 sid 1982.
91. *Sven-Erik Svärd*, Icke-beslut-maktens andra ansikte. En analys av begrepp, metod och empiriska tillämpningar. 145 sid 1982.
92. *Sven Eliasson*, Bilden av Max Weber. En studie i samhällsvetenskapens sekularisering. 336 sid 1982.
93. *Jörgen Wedin*, Spelet om trafikpolitiken. 344 sid 1982.
94. *Barry Holmström*, Äganderätt och brukningsansvar. Idéer och intressen i svensk jordpolitik. 271 sid 1983.
95. *Axel Hadenius*, Medbestämmandereformen. 208 sid 1983.

96. *Joachim Schäfer*, Från tillväxt till trygghet. Tio års debatt om strukturpolitikens mål och medel. 292 sid 1984.
97. *Helle Kanger*, Human Rights in the U.N. Declaration. 208 sid 1984.
98. *Axel Hadenius, Roger Henning, Barry Holmström*, Tre studier i politiskt beslutsfattande. 188 sid 1984.
99. *Jörgen Hermansson*, Kommunism på svenska? SKP/VPK:s idéutveckling efter Komintern. 388 sid 1984.
100. *Barbro Lewin*, Johan Skytte och de skytteanska professorerna. 232 sid ill 1985.
101. *Agnete Nissborg*, Danmark mellan Norden och Väst. 151 sid 1985.
102. *Stig Arne Nohrstedt*, Tredje världen i nyheterna. 250 sid 1986.
103. Festskrift till professor skytteanus Carl Arvid Hessler. Utgiven till 80-årsdagen den 10 februari 1987 av hans lärjungar genom Leif Lewin. 342 sid 1987.
104. *Anders Weidung*, Frihandelns dilemma, 186 sid 1987.
105. *Gunvall Grip*, Vill du frihet eller tvång? Svensk försäkringspolitik 1935–1945. 263 sid 1987.

Skriftserien ingår från och med nr 94 i serien
Acta Universitatis Upsaliensis.





Vill du frihet eller tvång?

Svensk försäkringspolitik 1935-1945

De svenska försäkringsbolagen utsattes under 1930- och 40-talen inte sällan för en hårdhänt kritik; det ansågs att bolagen misskötte sin verksamhet till förfång för försäkringstagarna. Bl a den socialdemokratiska riksdagsmannen Albert Hermansson kanaliserade allmänhetens missnöje genom att upprepade gånger lägga motioner om saken på riksdagens bord.

Den försäkringspolitiska kritiken kulminerade år 1944 genom Arbetarrörelsens efterkrigsprograms villkorlösa krav på förstatligande av det enskilda försäkringsväsendet. Debatten blev stundtals hätsk och påminner i stora stycken om våra dagars löntagarfondsdebatt och den nyligen omdebatterade frågan om realränte- eller engångsskatt på försäkringsbolagens samlade kapital.

Med utgångspunkt i ett unikt källmaterial – text i form av försäkringsinspektionens chef O A Åkessons dagböcker – utgör denna studie av den svenska försäkringspolitiska debatten under åren 1935-1945 en närgående beskrivning och analys av debattens ståndpunkter och argument samt försäkringsbolagens och försäkringsinspektionens reaktioner på den försäkringspolitiska uppmärksamheten.

Studien mynnar ut i hypotesen om att framväxten av 1948 och 1950 års försäkringslagstiftning kan betraktas som ett värn för försäkringsbolagen själva. I det försäkringspolitiska perspektivet ges alltså denna för försäkringsväsendet så viktiga lagstiftning en ny inbörd. Därtill tangerar studien de statsvetenskapliga frågorna kring "the captured-theory". Den myndighet, försäkringsinspektionen, som hade att tillse försäkringsbolagen tycks ha agerat så, att den i första hand tillvaratog bolagens intressen; tillsynsmyndigheten var fången i de tillseddas – försäkringsbolagens – värderingar.

Gunvall Grip är knuten till Statsvetenskapliga institutionen, Skytteanum, vid Uppsala universitet.